

## Menos desigualdades, ¿más justicia social?

### COYUNTURA

Uwe Optenhögel

Célio Bermann

### TRIBUNA GLOBAL

Wolf Grabendorff

Claus Leggewie

### TEMA CENTRAL

François Dubet

Pablo Stefanoni

Armando Barrientos

Carmen Midaglia

José Dari Krein /

Anselmo Luis dos Santos

Stefan Peters

Débora Lopreite

Hans-Jürgen Burchardt

José Luis Novoa S.

### ENSAYO

Carlos Gabetta

## **NUEVA SOCIEDAD**

es una revista latinoamericana abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social.

Se publica cada dos meses en Buenos Aires, Argentina, y circula en toda América Latina.

*Directora:* Svenja Blanke

*Jefe de redacción:* Pablo Stefanoni

*Equipo editorial:* Silvina Cucchi, Florencia Grieco

*Administración:* Natalia Surraco, María Eugenia Corriés

### **NUEVA SOCIEDAD Nº 239**

*Diseño original de portada:* Horacio Wainhaus

*Arte y diagramación (portada e interior):* Fabiana Di Matteo

*Ilustraciones:* Ca\_teter

*Fotografías:* Shutterstock

*Corrección:* Germán Conde, Vera Giaconi

*Traducción al inglés de los sumarios:* Kristie Robinson

Impreso en Talleres Gráficos Nuevo Offset,

Viel 1444, Buenos Aires, Argentina

Los artículos que integran NUEVA SOCIEDAD son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de la Revista. Se permite, previa autorización, la reproducción de los ensayos y de las ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia a la redacción.

NUEVA SOCIEDAD – ISSN 0251-3552

Oficinas: Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (54-11) 4361-4108/4871

Correo electrónico: <info@nuso.org>

<distribucion@nuso.org> (distribución y ventas)

**<www.nuso.org>**

El portal NUEVA SOCIEDAD es una plataforma de reflexión sobre América Latina.  
Articula un debate pluralista y democrático sobre política y políticas latinoamericanas.

 **NUEVA  
SOCIEDAD**

es un proyecto de la

**FRIEDRICH  
EBERT**  
  
**STIFTUNG**

■ ÍNDICE

**COYUNTURA**

|      |  |    |
|------|--|----|
| 3841 | <b>Uwe Optenhögel.</b> Iglesia y Estado en el socialismo tropical. Entre la cooptación, la reforma y la «reconquista»                | 4  |
| 3842 | <b>Célio Bermann.</b> Economía verde: ¿una vía para otro mundo posible? Debates científicos e intereses políticos en torno de Río+20 | 11 |

**TRIBUNA GLOBAL**

|      |   |    |
|------|---|----|
| 3843 | <b>Wolf Grabendorff.</b> ¿Qué importancia puede tener la Unión Europea para una América Latina emergente? | 24 |
| 3844 | <b>Claus Leggewie.</b> Europa y África del Norte: un nuevo proyecto generacional                          | 35 |

**TEMA CENTRAL**

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 3845 | <b>François Dubet.</b> Los límites de la igualdad de oportunidades  | 42  |
| 3846 | <b>Pablo Stefanoni.</b> Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate  | 51  |
| 3847 | <b>Armando Barrientos.</b> Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas. ¿Hacia una protección social fragmentada?                                    | 65  |
| 3848 | <b>Carmen Midaglia.</b> Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado                        | 79  |
| 3849 | <b>José Dari Krein / Anselmo Luis dos Santos.</b> La formalización del trabajo en Brasil. El crecimiento económico y los efectos de las políticas laborales | 90  |
| 3850 | <b>Stefan Peters.</b> ¿Es posible avanzar hacia la igualdad en la educación? El dilema de las políticas educativas de la izquierda en América Latina        | 102 |
| 3851 | <b>Débora Lopreite.</b> ¿Las mujeres y los niños primero? Nuevas estrategias de inversión social en América Latina  | 122 |
| 3852 | <b>Hans-Jürgen Burchardt.</b> ¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual                              | 137 |
| 3853 | <b>José Luis Novoa S.</b> Tierras robadas, héroes sin rostro y escuelas fragmentadas. La desigualdad en Colombia en tres actos                              | 151 |

**ENSAYO**

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 3854 | <b>Carlos Gabetta.</b> La oportunidad socialdemócrata. Frente a la crisis estructural del capitalismo | 164 |
|------|---|-----|

## ■ Segunda página

La lucha por la justicia social ha sido una bandera tradicional de las izquierdas, así como de los sindicatos y organizaciones del mundo popular. La redistribución de la riqueza aparecía, en efecto, como una condición *sine qua non* para construir una sociedad más solidaria y menos fragmentada.

Sin embargo, en las últimas décadas, con el derrumbe del igualitarismo autoritario del socialismo real y la implementación de ambiciosos programas de liberalización en el mundo capitalista, la búsqueda de igualdad social se ha debilitado significativamente. Poco a poco, ha sido reemplazada por metas sin duda sensatas pero menos ambiciosas, como la reducción de la pobreza, plasmada en una multiplicidad de programas sociales que en América Latina son hoy el estandarte de los gobiernos progresistas que promueven Estados más activos y una redistribución moderada de la riqueza.

En este contexto, volvemos sobre el tema, tratando de combinar un balance de lo logrado con una discusión más amplia sobre desigualdades y justicia social en el mundo actual. Parte de estos debates se desarrollaron en el marco de la Jornada Internacional «¿De la desigualdad a la justicia social? Las políticas sociolaborales de América Latina en la disyuntiva», que tuvo lugar en Buenos Aires el 28 y 29 de septiembre de 2011, organizada por el International Center for Development and Decent Work (ICDD) de la Universidad de Kassel, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Argentina y NUEVA SOCIEDAD.

Abrimos el tema central de este número con un artículo del especialista François Dubet sobre los límites de la igualdad de oportunidades, que en las últimas décadas se ha ido imponiendo sobre la igualdad de posiciones, uno de los núcleos del Estado de Bienestar de matriz socialdemócrata. Dubet plantea allí una pregunta central: ¿queremos que los hijos de los trabajadores y desocupados tengan las «mismas oportunidades» de llegar a ser gerentes que los hijos de los gerentes, o ponemos también en cuestión la distancia social (desigualdad) entre obreros y gerentes? Esta pregunta nos da una clave de lectura de todo el *dossier*.

El artículo de Pablo Stefanoni aborda los casos del llamado «bloqueo radical» latinoamericano –Venezuela, Bolivia y Ecuador– ponderando los significativos avances sin olvidar las limitaciones de las políticas aplicadas, que a menudo dejan en claro el hiato entre la voluntad transformadora y la realidad rentista, junto con los déficits institucionales que enfrentan estos países. Por su parte, los artículos de Armando Barrientos y Carmen Midaglia se enfocan en un tema neurálgico de estos tiempos: el desacople entre las políticas sociales y el empleo, que ha generado un desequilibrio entre la tradicional seguridad social y las nuevas políticas asistenciales, centradas especialmente en los programas de transferencia condicionada de renta. El análisis de Débora Lopreite deja ver que pese a los avances que implican en términos de reducción de la pobreza, los planes sociales resultan claramente insuficientes a la hora de aliviar las cargas domésticas de las madres y mejorar su empleabilidad, y al mismo tiempo generar espacios institucionalizados de aprendizaje y desarrollo para los niños y las niñas.

¿Y qué ocurre en el mundo laboral de la región? José Dari Krein y Anselmo Luis dos Santos se concentran en el caso brasileño para poner de relieve la recuperación de la capacidad de negociación de los sindicatos, los incrementos del salario mínimo y las políticas sociales masivas, como el programa Bolsa Familia. Pero otro tema fundamental a la hora de analizar desigualdades y justicia social es el de la educación, que es analizado por Stefan Peters. Para este autor, las reformas aplicadas tras el «giro a la izquierda» no lograron cambiar la tendencia hacia lo que denomina «fragmentación jerárquica» del sistema educativo, y para especificarlo –y al mismo tiempo plantear una agenda de discusión– se concentra en los casos, disímiles, de Venezuela y Uruguay.

Es común señalar que América Latina es la región más desigual del mundo, pero ¿cuáles son las causas profundas que lo explican? Hans-Jürgen Burchardt discute la llamada «paradoja latinoamericana», caracterizada por la convergencia tenaz entre democracia y desigualdad, y utilizando algunas categorías de Norbert Elias aplicadas al caso argentino, intenta integrar la dimensión del afecto al análisis social.

Es posible que, si pensamos en desigualdades, pensemos en Colombia, un país desgarrado por una historia de guerras internas, desplazamientos, abusos e injusticias de toda índole. Un cuadro que José Luis Novoa S. resume en las tierras robadas, los héroes sin rostro y las escuelas fragmentadas que hablan de la Colombia de ayer y de hoy, en una crónica que da cuenta, así, de la otra cara de la moneda de un país por estos tiempos muy atractivo para las inversiones extranjeras.

El número 239 de NUEVA SOCIEDAD combina la valoración de lo alcanzado por los gobiernos progresistas con la voluntad de no acercarse demasiado al horizonte y conformarse en exceso con los resultados actuales. Mantenemos la convicción de que el avance hacia la «utopía reflexiva» de una sociedad más justa debe seguir formando parte de la agenda de las izquierdas de América Latina y del debate público de nuestras sociedades.

## Iglesia y Estado en el socialismo tropical

*Entre la cooptación, la reforma y la «reconquista»*

**UWE OPTENHÖGEL**

Presentada como una actividad pastoral, la visita del papa a Cuba tuvo algo de «reconquista», en un momento en el que la isla enfrenta una compleja transición. Las misas papales no solo fueron ampliamente cubiertas por la prensa oficial, sino que las páginas de los diarios, así como los discursos oficiales, se abrieron a temas de espiritualidad y religión. Asimismo, dirigentes del Partido Comunista participaron de la reciente peregrinación de la Virgen de la Caridad del Cobre. Iglesia y gobierno comparten el proyecto de «transición ordenada», mientras la curia gana en influencia, sobre todo de la mano de las políticas sociales. Sin embargo, la estrategia de cooperación entraña riesgos y contradicciones para ambos lados.

**E**n Cuba hay un refrán que dice: «El cubano se acuerda de Dios cuando truena». Y en él se refleja no solamente la relajada relación de los cubanos con la religión, sino también el hecho de que estos no son tan católicos como muchos otros latinoamericanos. No obstante, a fines de marzo el papa visitó Cuba, con lo que ya son dos las visitas de un sucesor de Pedro –como lo llama la prensa cubana– a la isla socialista. El viaje estuvo cargado de enormes expectativas, pero solo algunas de ellas fueron satisfechas por el papa.

No se produjo, por ejemplo, el encuentro con «disidentes» que medios estadounidenses y europeos habían intentado forzar escribiendo insistentemente sobre su eventual realización. Sucede que también la Iglesia católica de Cuba sabe que el pequeño grupo de los así llamados «opositores» no representa un factor de poder en el país, por lo cual tampoco puede ser considerado un «agente de cambio». El socialismo cubano no es una copia de Europa del Este. La nación caribeña no es en absoluto tan católica como Polonia, la patria de

---

**Uwe Optenhögel:** politólogo y economista. Es consultor político y dirige la oficina de la Fundación Friedrich Ebert para Cuba.

**Palabras claves:** transición, Iglesia católica, socialismo, Benedicto xvi, Raúl Castro, Cuba.

Juan Pablo II, y la Confederación de Trabajadores de Cuba sigue siendo la correa de transmisión del Partido Comunista en las fábricas, nada cercano a un movimiento patriótico de masas con ideas propias como lo fue *Solidarność* (Solidaridad) en la Polonia de la década de 1980.

Mientras que el papa, durante la etapa anterior de su viaje, en México, había llamado claramente y por su nombre a los problemas de ese país (narcotráfico, violencia, etc.) y los temas que enfrenta en su cruzada (aborto), en Cuba se comportó de manera mucho más reservada. Allí «practicó lo que alguien ha llamado silencios tácticos; todos los discursos y declaraciones estuvieron llenos de lugares comunes y de ideas formuladas de tal manera que cada cual puede arrimar la brasa a su propio caldero, según le convenga»<sup>1</sup>. Se conformó con una referencia genérica al fracaso del marxismo. Así, Benedicto XVI no se habría apartado un ápice del guión escrito por el cardenal de La Habana, Jaime Ortega, y los obispos cubanos. La visita a la isla tenía dos objetivos: reforzar las tareas misionales y apoyar la línea de apertura y cooperación de la Iglesia con el Estado tal como la viene impulsando de un tiempo a esta parte la curia de la isla.

En relación con las metas propuestas, la visita papal fue un éxito para la Iglesia católica como institución y para el gobierno de Raúl Castro. En

los párrafos que siguen, se discutirá en qué contexto social y político tuvo lugar el viaje, cómo se pasó de una relación de años de antagonismo entre Iglesia y Estado durante el socialismo a la cooperación en pos de un interés común, y a qué contradicciones se enfrenta cada uno de los actores en su estrategia.

### ■ Iglesia y Revolución

La revolución de 1959 marcó un quiebre en la relación entre el Estado y la Iglesia católica de Cuba. Antes de esa fecha, una Iglesia dominada por sacerdotes no cubanos funcionaba como cura de almas para la burguesía y como institución educativa para sus hijos. Salvo ciertas excepciones de algunos «padres» cercanos al pueblo que vieron con buenos ojos la revolución, la Iglesia en tanto institución fue considerada durante decenios como conservadora, blanca, antidemocrática y elitista. Tras la revolución de 1959 sobrevivió a la marginación, la represión y el aislamiento interno y externo a que fue sometida por decenas de años. La religiosidad, que de todas maneras tenía poco arraigo en la población, se conjugaba ahora con el ateísmo intransigente de los barbudos revolucionarios. Recién en la década de 1990 comenzaron a normalizarse las relaciones.

---

1. Orestes Sandoval: «Cuba y la Iglesia católica, un matrimonio de conveniencia», opinión, en *Nueva Sociedad*, <[www.nuso.org/opinion.php?id=103](http://www.nuso.org/opinion.php?id=103)>, abril de 2012.

Después del colapso del socialismo real y la consecuente eliminación de subvenciones para la isla, el régimen cubano necesitó aliados para luchar contra la decadencia económica y social. Esto abrió nuevas posibilidades para la Iglesia católica. El proceso de aproximación llegó finalmente a un cenit provisorio con la visita del papa Juan Pablo II en enero de 1998. Según el cardenal Ortega, el viaje papal tuvo también efectos concretos para la vida cristiana en ese país: en su opinión, empezó a ser más fácil para los sacerdotes y misioneros extranjeros viajar a Cuba; se pudo volver a celebrar fiestas religiosas, y en determinadas festividades –por ejemplo, Navidad– también pudieron aparecer obispos en medios de comunicación estatales. Desde entonces, la relación con el gobierno se volvió más pragmática y tuvo más continuidad. Y luego de la visita papal se declaró feriado por Semana Santa.

### ■ La revalorización de la Iglesia católica

Durante el gobierno de Raúl Castro, la Iglesia católica ha sido revalorizada, en tanto el presidente la busca como aliada estratégica y mediadora entre el Estado y la sociedad. El fundamento político para esta nueva alianza es el hecho de que el actual catolicismo reconoce la legitimidad del socialismo en Cuba. La Iglesia también considera el socialismo cubano como un resultado de la lucha política del

pueblo por la independencia nacional, y por consiguiente, como conformador de identidad, a diferencia de lo que sucedió en Europa central y Europa del Este, donde el comunismo entró en la mayoría de los países montado en tanques del Ejército Rojo. Fue muy notoria la cooperación entre Iglesia y Estado en la liberación de más de 100 opositores encarcelados tras la negociación llevada a cabo durante el verano boreal de 2010 por el gobierno cubano, el cardenal Ortega y el gobierno español en la gestión de José Luis Rodríguez Zapatero. En este caso, la Iglesia católica no solo fue la instancia que mantuvo los contactos entre los presos y sus familiares, sino que también ofició como portavoz del gobierno, que casi no se manifestó públicamente acerca de las liberaciones.

Para comunicarse con la opinión pública y el Estado, la Iglesia cuenta con medios de comunicación propios que, mientras tanto, funcionan como canales abiertos que también son usados por la «sociedad civil» –en la medida que este concepto pueda aplicarse en Cuba– para expresar su crítica al estado de cosas imperante. Su lectura permite observar de cerca una discusión interna sobre la realidad de Cuba que no está marcada por la fidelidad partidaria de los medios de comunicación estatales ni por las posiciones frecuentemente ideológicas de los observadores internacionales. Estos canales son publicados por las propias diócesis e integran el muy reducido



conjunto de medios de comunicación no sometidos a la censura estatal. Así fue como dos pequeñas revistas católicas llegaron a ser las plataformas donde se llevan a cabo las «verdaderas» discusiones sobre reforma económica y social en el país. Y una creciente cantidad de laicos católicos de izquierda saca provecho de estos espacios a resguardo de turbulencias políticas para formular cautelosamente conceptos de reforma política.

La alianza con la Iglesia católica representa para el gobierno comunista el intento de integrar, para sus objetivos propios, a la única organización no estatal con presencia en todo el país y alto grado de institucionalización, a diferencia de los descentralizados cultos religiosos afrocubanos y de la fragmentación de los protestantes. Esta nueva cooperación, mirada con ojos extremadamente críticos dentro del Partido Comunista de Cuba (PCC), logra legitimarse puertas adentro, ante las comisiones y los miembros del partido, gracias a su utilidad práctica para la política del Estado. De todas maneras, las coincidencias entre Raúl Castro y el cardenal de La Habana han llegado a tal punto que surge la duda de si el jefe de Estado comunista no está usando a la Iglesia para hacer presión sobre sus más recalcitrantes camaradas del PCC con el objetivo de que accedan a las reformas. El hecho es que el Estado socialista, debido a la constante ineficiencia de su economía y a una notoria estrechez financiera

producto de ella, es cada vez menos capaz de hacerse cargo de los gastos producidos por las conquistas sociales de la Revolución en materia de política social, educativa y sanitaria. Y es allí donde la Iglesia, con su activo rol en asistencia social y su buen acceso a fuentes de financiamiento del exterior, se presenta como una socia adecuada. Además, ya hace un tiempo que la Iglesia funciona como un portavoz cuasi «diplomático» que explica a políticos extranjeros lo que sucede en Cuba, con lo que obra en cierta medida como legitimadora de la política actual de gobierno.

Pero podría haber otro motivo más para que la cooperación entre Iglesia y Estado funcione: ambas instituciones tienen similitudes en temas centrales de organización tales como el centralismo, los procesos ritualizados, el rol de las jerarquías de organización interna, el reconocimiento de la autoridad y la exclusión de los disidentes. Así es como la cúpula de la Iglesia pagó un alto precio por los cada vez mayores espacios para ejercer la crítica moderada a la situación imperante, actuando con mano dura contra aquellos grupos que, desde dentro de ella, iban demasiado lejos con sus críticas. Un ejemplo notorio fueron las sanciones impuestas hace unos años contra los editores de la revista eclesiástica *Vitral*. En este caso, el Estado no tuvo necesidad de intervenir. Actuando de forma similar, la Iglesia misma consideró a los

editores como disidentes que debían ser aislados.

El VI Congreso del Partido Comunista, reunido en abril de 2011, resaltó en forma notoria el carácter estratégico del acercamiento a la Iglesia católica. El Informe Central de Raúl Castro incluyó un extenso párrafo sobre espiritualidad y religión inesperado para muchos miembros del Partido, en el que agradeció expresamente a la Iglesia católica y a sus dignatarios la mediación realizada para la liberación de «presos contrarrevolucionarios».

#### ■ Antes de la visita papal

En el plano confesional, el papel que juega Cuba en América Latina es particular. En comparación, por ejemplo, con México o Nicaragua, Cuba es considerada uno de los países menos católicos de la región –incluso antes de la revolución de 1959–, aunque ciertamente los cubanos cultivan la espiritualidad. El sincretismo está muy difundido. Muchos practican, además de su fe cristiana, cultos de religiones de origen africano. Según estimaciones de la propia Iglesia católica, apenas entre 1% y 2% de los cubanos practica su fe regularmente. De todas maneras, son muchos más los ciudadanos que reciben el bautismo o son sepultados según el rito católico. No hay dudas, por tanto, de que la Iglesia necesita recuperar su influencia en este país. En consecuencia, desde

el punto de vista eclesiástico e institucional, el viaje del papa tiene, ante todo, un carácter misionero. Pero en el contexto de la extensa historia de la Iglesia podría decirse también que tiene algo de «reconquista». La Iglesia quiere al menos recuperar el terreno que ocupaba antes de la Revolución. El aspecto político de la visita del papa estriba en que, con su llegada, dio aprobación oficial a la línea de apertura y cooperación de la Iglesia con el Estado tal como la vienen implementando hace un tiempo el cardenal Ortega y los obispos cubanos.

La estrategia es exitosa. Con el viento en popa del Congreso del PCC prosigue la pacífica e inteligentemente orquestada «reconquista»: en noviembre de 2011 pudo instalarse en La Habana un nuevo seminario sacerdotal. Por primera vez en 50 años las autoridades cubanas hacían posible construir un edificio nuevo. El presidente Raúl Castro asistió a la inauguración.

La visita papal a fines de marzo de este año creó otras ansiadas oportunidades de recuperar el terreno alguna vez perdido. De forma similar al viaje papal de 1998, se está planeando una misión nacional para evangelizar el país. Se prevé, entre otras actividades, la realización de un gran Congreso Nacional Mariano y de una misa concelebrada por todos los obispos cubanos. Estas y otras acciones

son interpretadas puertas adentro de la Iglesia como un resurgimiento de los católicos en Cuba y presentadas como tales ante la opinión pública. El Estado acompaña: el presidente Raúl Castro en persona apoyó desde un principio la idea de una visita papal. A fines de 2011 recibió en La Habana a Alberto Gasbarri, organizador de los viajes del papa y la televisión estatal cubana habló de «excelentes relaciones entre Cuba y la Santa Sede».

En los últimos meses de 2011, la estatua de la santa patrona de Cuba, la Virgen de la Caridad del Cobre, fue llevada en numerosas procesiones por la isla. Lo notorio en este caso no fue tanto que las procesiones hayan sido autorizadas, sino el hecho de que en muchas ciudades y comunas los dignatarios de la Iglesia hayan marchado en la primera fila detrás de la imagen de la Virgen, mientras que las figuras locales del PCC lo hacían en la segunda fila. Esto hubiera sido muy difícil de imaginar con Fidel Castro en el poder. La manera en que se realizaron estas procesiones exhibe un simbolismo de una importancia tal que se torna imposible cualquier exageración.

### ■ ¿Una alianza inestable?

La actual cooperación presenta ventajas para ambos actores. La Iglesia y los fieles tienen la posibilidad de lograr más espacios de acción, tanto

en el plano material como en el intelectual, mientras que el Estado recibe apoyo para su política social y obtiene una legitimación que trae alivio en cuestiones tales como el pluralismo de ideas dentro de Cuba y los derechos humanos. Sin embargo, está aún por verse cuán estable será esta alianza motivada por objetivos. La alianza supone riesgos para ambas partes.

Por el lado del régimen, el Partido y el gobierno parecieran marchar por separado. La cooperación se da entre Iglesia y gobierno. Amplios sectores del PCC tienen una postura crítica ante este proceso, lo cual motivó la extensa digresión explicativa de Raúl Castro durante el congreso partidario de abril de 2011. El escepticismo no tiene nada de raro, toda vez que el ateísmo y la secularización formaron parte de la razón de Estado y fueron para muchos cubanos una conquista de la Revolución.

Por su parte, la estrategia de cooperación hace que también la Iglesia católica camine por una cornisa. En sus *trade-offs* con el régimen, no solamente corre el peligro de que el «amor al prójimo» que proclama sea confundido con un instrumento de cálculo de costo-beneficio; también se presenta un problema de credibilidad simultáneamente en varios frentes. Mientras el diálogo es muy bien recibido por las fuerzas del régimen favorables a la reforma, es considerado algo controversial en círculos del pequeño grupo

de disidentes: una parte aprueba los nuevos márgenes de acción que se crean gracias al diálogo, mientras que la otra parte condena la actitud de la Iglesia acusándola de contribuir a la estabilidad del sistema. Pero el mayor problema podría residir en la percepción del pueblo raso que, en el contexto de un muy extendido hartazgo de la política, podría interpretar la política de la Iglesia como un juego de poder «de los de arriba», que no se preocupan por los verdaderos intereses del pueblo. Las imágenes mostradas por la televisión y otros medios durante la visita papal parecen más bien confirmar ópticamente estas dudas. Los dignatarios de la Iglesia que se veían eran, sin excepciones, hombres mayores: una imagen a la que los cubanos ya se han acostumbrado por su veterana dirigencia, en la que mantiene un gran peso, político y simbólico, la generación del 59. Es entonces pertinente poner en duda que la población, y especialmente la juventud cubana carente de perspectivas, pueda asociar esto con el ingreso en

una nueva era. Solo el tiempo dirá si la Iglesia logra con su estrategia aumentar la feligresía católica en Cuba y consolidarse como institución de manera duradera.

Sin embargo, más allá de la momentánea alianza motivada por objetivos específicos, hay un interés común superior en la relación entre Estado e Iglesia: ambas partes suponen que Cuba necesita un cambio, y que este cambio es inevitable. Pero las dos partes tienen también el profundo convencimiento de que este proceso de cambio debe ser una «transición ordenada», una transformación regulada. De no ser así, cada una vería su propia posición en serio peligro.

Sea como fuere que se den los acontecimientos, el factor tiempo podría jugar a favor de la Iglesia. Teniendo en cuenta sus 2.000 años de historia, la Iglesia puede permitirse pensar en términos de siglos; no así los «comandantes», que deben presentar resultados económicos rápidamente si desean salvar su revolución. ☒

## Economía verde: ¿una vía para otro mundo posible?

*Debates científicos e intereses políticos en torno de Río+20*

**CÉLIO BERMANN**

Veinte años después de Eco 92, Río de Janeiro será en 2012 sede de la conferencia Río+20, que tendrá como agenda dos puntos principales: economía verde y estructura institucional para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Sin embargo, han surgido voces críticas que sostienen que la economía verde peca de un exceso de positivismo cientificista, ya que confía en resolver los problemas generados por el cambio climático aplicando la ciencia por encima del debate político. Según sus detractores, se está apostando por tecnologías cuyos riesgos son imprevisibles, como la nanotecnología, la biología sintética y la geoingeniería, áreas donde Estados y empresas han invertido ya miles de millones de dólares.

### ■ Introducción

En octubre de 2008, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) puso en marcha la Iniciativa de Economía Verde (*Green Economy Initiative*) con el objetivo de movilizar y redirigir ahorros a inversiones hacia tecnologías verdes e infraestructura natural. Uno de los resultados de esa iniciativa fue la publicación, en marzo de 2009, del informe «Global Green

New Deal. Policy Brief»<sup>1</sup>. Este documento sirvió como base para un nuevo informe del PNUMA publicado en 2011 con el título «Hacia una economía verde: guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Síntesis para los encargados de la formulación de políticas». En ese documento, el PNUMA «considera que una economía verde debe mejorar el bienestar del ser

---

**Célio Bermann:** profesor e investigador del Instituto de Electrotécnica y Energía de la Universidad de San Pablo (USP). Desarrolla trabajos de investigación vinculados a energía, sociedad y ambiente en el Programa de Posgrado en Energía de la misma universidad. Es asesor de movimientos sociales y ambientales.

**Palabras claves:** economía verde, desarrollo sostenible, calentamiento global, riesgos tecnológicos, nanotecnología, biología sintética, geoingeniería, Río+20.

1. Disponible en <[www.unep.org/pdf/A\\_Global\\_Green\\_New\\_Deal\\_Policy\\_Brief.pdf](http://www.unep.org/pdf/A_Global_Green_New_Deal_Policy_Brief.pdf)>.

humano y la equidad social, a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas. En su forma más básica, una economía verde es aquella que tiene bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente»<sup>2</sup>.

Como recuerda Carlos Walter Porto-Gonçalves, el tema de la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, uno de los puntos de la conferencia Río+20, fue construido a partir de «una noción llena de ambigüedades, sin ninguna consistencia científica o filosófica, [que] solo serviría para legitimar la apertura de mercados que, sobre la lógica mercantil y un sistema de valores que se mide en términos cuantitativos y, por lo tanto, sin límites, tiende a alimentar la tensión con la diversidad ecológica y cultural del planeta y de la humanidad. Así, consagrar ese término no solo es imprudente sino que es un equívoco científico y filosófico»<sup>3</sup>.

La definición del PNUMA de «economía verde», aunque bastante general, tiene como fundamento principal una economía que sustituye los combustibles fósiles por energías renovables y tecnologías con bajas emisiones de carbono. A partir de esta definición, para hacer una reflexión crítica respecto a sus fundamentos, es necesario mirar la evolución del debate ambiental desde el punto de vista histórico, a

partir de los resultados alcanzados en la conferencia Eco 92.

### ■ La economía verde y el credo del calentamiento global

La Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) –Eco 92, llevada a cabo en Río de Janeiro– tuvo como principales resultados la realización de las convenciones sobre la Biodiversidad, la Desertificación y el Cambio Climático, además de los documentos Carta de la Tierra, Declaración de Principios para el Manejo Sustentable de los Bosques, Agenda 21 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

La cuestión energética adquirió mayor relevancia en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, amparada en la problemática que involucra el aumento de las emisiones y de la concentración de los gases de efecto invernadero (GEI), y dio lugar a la elaboración del Documento Protocolo de Kyoto, en 1997, que definió la reducción de 5,2% de las emisiones de gas de efecto invernadero hasta el año 2012, teniendo como referencia el año 1990.

2. Disponible en: <[www.unep.org/greenconomy/Portals/88/documents/ger/GER\\_synthesis\\_sp.pdf](http://www.unep.org/greenconomy/Portals/88/documents/ger/GER_synthesis_sp.pdf)>.

3. Cf. C.W. Porto-Gonçalves: «Sustentando a insustentabilidade. Comentários à Minuta Zero do documento base de negociação da Rio+20» en *Ecodebate*, 1/2/2012, <[www.ecodebate.com.br/2012/02/01/](http://www.ecodebate.com.br/2012/02/01/)>.

Desde el punto de vista científico-institucional, los trabajos desarrollados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), proporcionan la base técnico-científica para la evaluación de la contribución antrópica en el aumento de las emisiones y de la concentración de los GEI, identificando en la quema de combustibles fósiles (carbón mineral, petróleo y gas natural) el foco principal para la implementación de medidas destinadas a la reducción de las emisiones, así como de los cambios en el uso del suelo resultantes de la pérdida de la cobertura de vegetación por quema.

El Protocolo de Kyoto y sus instrumentos o mecanismos de flexibilización (Mecanismo de Desarrollo Limpio; Comercio Internacional de Emisiones; Implementación Conjunta) encontraron resistencia por parte de varios países considerados como grandes emisores, y solo fueron ratificados y entraron en vigor el 16 de febrero de 2005, después de que Rusia los ratificara en noviembre de 2004. Por su parte, la Convención sobre el Cambio Climático estableció un calendario de reuniones anuales denominado Conferencia de las Partes (COP). La primera de estas reuniones fue realizada en Berlín en 1995. Desde entonces se llevaron a cabo 15 reuniones más, la última de ellas en Durban (Sudáfrica) en 2011.

Durante este periodo, el tema de las energías renovables se impuso como una estrategia para la sustitución de la quema de combustibles fósiles y, consecuentemente, para la reducción de las emisiones de GEI. La estrategia recibió el nombre de «descarbonización» y fue presentada con evidencias en innumerables congresos, seminarios y reuniones en los que participaron académicos, gobiernos y políticos (*decision makers*), empresas y organizaciones no gubernamentales (ONG). La estrategia de descarbonización es precisamente uno de los fundamentos de la economía verde, objeto de la presente reflexión.

Desde su creación en 1988, el IPCC produjo cuatro informes de evaluación sobre los cambios climáticos: en 1990, 1995, 2001 y 2007, respectivamente. El último informe del IPCC intentó presentar la temática del calentamiento global y los cambios climáticos como resultado de la acción humana en el marco de un consenso científico. Ese informe indicaba que 11 de los 12 últimos años fueron los más cálidos que se hayan registrado, según datos confiables recogidos desde 1850. Más aún, en este informe el IPCC afirma que la mayor parte del calentamiento producido desde mediados del siglo XX es atribuible a la actividad humana, con más de 90% de credibilidad.

En un artículo publicado conjuntamente en 2007, los científicos William

Collins, Robert Colman, Philip Mote, James Haywood y Martin R. Manning defienden el punto de vista del IPCC; para ellos, la certeza de que el ser humano es responsable del aumento de la concentración atmosférica de GEI tiene relación con el hecho de que algunos de estos gases (por ejemplo, la mayoría de los halocarbonos) no tienen fuente natural. Respecto de otros gases (básicamente, dióxido de carbono, metano y óxido nítrico), dos importantes observaciones demuestran la influencia humana. La primera es que las diferencias geográficas en las concentraciones revelan que las fuentes están predominantemente en las áreas con mayor densidad demográfica del hemisferio Norte. La segunda es que los análisis de isótopos, que pueden identificar las fuentes emisoras, indican que el aumento del dióxido de carbono proviene en su mayor parte de la quema de combustibles fósiles (carbono, petróleo y gas natural). El aumento de los niveles de metano y de óxido nítrico es producto de las prácticas agrícolas y de la quema de combustibles fósiles<sup>4</sup>.

No obstante, esta certeza en relación con la contribución de las emisiones antrópicas al proceso de calentamiento global no es compartida por gran cantidad de científicos, también llamados «escépticos». Algunos son incluso bastante reticentes a la propia naturaleza de los trabajos desarrollados por el IPCC. Por ejemplo, el científico francés Marcel Leroux –profesor

de Climatología de la Universidad Jean Moulin-Lyon III y director del Laboratorio de Climatología del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS)–, fallecido en 2008, sostuvo respecto de los informes del IPCC que «el número anunciado [de científicos que participan de esos informes] puede ilusionar y esconder el carácter monolítico del mensaje. En realidad, un pequeño equipo dominante impone sus puntos de vista a una mayoría sin competencias climatológicas. La ‘I’ del IPCC significa, en efecto, intergubernamental. Esto expresa que los científicos son, antes que nada, representantes gubernamentales»<sup>5</sup>.

Por su parte, el IPCC recuerda que no lleva a cabo nuevas investigaciones ni monitorea los datos relacionados con los cambios climáticos, ni recomienda políticas climáticas. Sin embargo, es innegable el papel que desempeña en alimentar el «alarmismo climático». Al respecto, para Leroux,

el «calentamiento global» (*global warming*) es un tema que se puso de moda, en particular, después del verano de 1988. Luego, en Estados Unidos pasó a primer plano la angustia del «*dust bowl*». (...) A esto le siguió el drama («*greenhouse panic*»). Inicialmente asunto de la climatología, el tema fue tratado de manera

4. W. Collins, R. Colman, J. Haywood, M.R. Manning y P. Mote: «The Physical Science Behind Climate Change» en *Scientific American* vol. 297 N° 2, 2007, pp. 48-55.

5. Afirmación extraída de *Resistir.info*, <[resistir.info/climatologia/impostura\\_cientifica.html](http://resistir.info/climatologia/impostura_cientifica.html)>. Entrevista realizada el 21 de mayo de 2006.



emotiva e irracional, para luego convertirse en alarmismo. Así perdió su contenido científico.<sup>6</sup>

Otros científicos de renombre internacional han criticado la pérdida de contenido científico de los trabajos del IPCC, entre ellos Richard Lindzen, profesor de Meteorología del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT); Robert Balling, profesor de Geografía de la Arizona State University; Patrick Michaels, profesor de Ciencias Ambientales de la Universidad de Virginia; además de Bjørn Lomborg, Fred Singer, John Cristy y Stephen McIntyre, entre otros<sup>7</sup>.

Al mismo tiempo, no se puede dejar de señalar que varios de estos científicos han sido cuestionados en relación con la naturaleza de sus actividades y sus propósitos a causa del apoyo financiero que recibieron de la industria petrolera y del carbón. Estos sectores, a su vez, tenían –y tienen– interés en utilizar estos trabajos académicos como fundamento científico para negar su supuesta responsabilidad en el aumento de la concentración de GEI.

Para hacer aún más difícil la tarea de disociar la ciencia de los intereses económicos y político-ideológicos, algunos de estos científicos constituyeron el Instituto Heartland, que adquirió relevancia por albergar la corriente conocida como «ambientalismo de libre mercado» (*free market environmentalism*), fundamentada en la visión de que los principios del mercado bas-

tarían para asegurar la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos.

La credibilidad científica de los trabajos del IPCC se puso definitivamente a prueba con la divulgación, en el ya mencionado cuarto informe de evaluación publicado en 2007, de la predicción de que era «muy probable» el deshielo, y por ende la desaparición, de los glaciares del Himalaya hacia el año 2035, sin citar otras evidencias. La afirmación utilizó la misma expresión («muy probable») con que es clasificado el calentamiento global que sería causado por el hombre con una probabilidad superior a 90%<sup>8</sup>.

---

6. M. Leroux: «Réchauffement global: une imposture scientifique!» en *Fusion* N° 95, 3-4/2003, pp. 36-58. Para la evaluación crítica de Leroux, v. su libro *La dynamique du temps et du climat*, 2ª edición, Masson Sciences, París, 2000. V. tb. *Global Warming: Myth or Reality? The Erring Ways of Climatology*, Springer, Londres-Nueva York, 2005.

7. Ver R.S. Lindzen: «Climate Alarm: What We Are Up Against, and What to Do», palabras de presentación ante la II Conferencia Internacional sobre Cambio Climático, Nueva York, 8 de marzo de 2009; P.J. Michaels y R. Balling Jr.: *Climate of Extremes: Global Warming Science They Don't Want You to Know*, Cato Institute, Washington, DC, 2009.

8. Según el cuarto informe del IPCC, «[el] deshielo del Himalaya está siendo más rápido que en cualquier otra parte del mundo y, si el ritmo actual permanece, la probabilidad de su desaparición para el año 2035 es tal vez mucho más alta, si la tierra continúa calentándose al ritmo actual». Si bien el IPCC alegó en su defensa que esta previsión sobre el deshielo del Himalaya no entró en el resumen final para los gobiernos, la repercusión más fuerte del error cometido se observó una vez finalizada la COP 15, realizada en Copenhague, marcada por el fracaso en las negociaciones para una eventual segunda etapa del Protocolo de Kyoto.

El hecho es que no existe un consenso respecto a que las emisiones de dióxido de carbono de origen antrópico tengan un efecto significativo en el calentamiento global. Muchos científicos consideran absolutamente despreciable la contribución humana a las emisiones globales de dióxido de carbono que se verifican en el planeta.

Luiz Carlos Molion, profesor de Meteorología de la Universidad Federal de Alagoas y representante de los países de América del Sur en la Comisión de Climatología de la Organización Meteorológica Mundial (OMM), señala respecto de los debates que se llevaron a cabo en diciembre de 2009, en ocasión de la Conferencia COP 15 en Copenhague, que

los flujos naturales de los océanos, polos, volcanes y vegetación suman 200.000 millones de toneladas de emisiones por año. La incertidumbre que tenemos sobre ese número es de 40.000 millones en más o en menos. El hombre produce apenas 6.000 millones de toneladas, por lo tanto las emisiones humanas representan el 3%. Si en esa conferencia consiguieran reducir las emisiones a la mitad, ¿qué representarían 3.000 millones de toneladas respecto a 200.000 millones? No va cambiar absolutamente nada en el clima.<sup>9</sup>

Por otra parte, según datos de la Agencia Internacional de la Energía (IEA, por sus siglas en inglés) de 2011, la oferta total mundial de energía primaria para el año 2009 alcanzó 12.150 millones de toneladas de equivalente petróleo (TEP). De ese total, 86,7% tuvo

como origen los combustibles fósiles (incluyendo el uranio). Es decir, las denominadas «energías renovables» (incluyendo la hidráulica) representaban apenas 13,3% de la oferta de energía primaria en el mundo.

De estos hechos resulta que la humanidad vive la inexorabilidad de una dependencia extrema de los combustibles fósiles para las próximas décadas. Los esfuerzos para sustituirlos por «fuentes energéticas sustentables» no solo son frágiles en términos de la escala exigida, sino también físicamente imposibles<sup>10</sup>. En este marco,

9. Carlos Madeiro: «Não existe aquecimento global», diz representante da OMM na América do Sul», entrevista, en *Uol Ciências e Saúde*, 11/12/2009, <<http://noticias.uol.com.br/ciencia/ultimas-noticias/redacao/2009/12/11/nao-existe-aquecimento-global-diz-representante-da-omm-na-america-do-sul.htm>>.

10. En una reciente investigación acerca de la sustitución de los combustibles fósiles vehiculares por los agrocombustibles, considerando el actual estadio tecnológico, llegamos a las siguientes cifras: a) la sustitución de la gasolina automotriz total consumida en el mundo (en 2009) requeriría un área de 482,2 millones de hectáreas para la producción de etanol, lo que equivale a 41% de la superficie total utilizada en el mismo año para la producción de cereales, legumbres, azúcar, semillas oleaginosas y verduras, o 35% de la tierra cultivable total disponible en el mundo; b) la sustitución del diésel mineral total consumido en el mundo (también en 2009) requeriría un área de 1.729,2 millones de hectáreas para la producción de biodiésel, equivalente a 1,25 veces el área total de tierras cultivables disponibles en el mundo (según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura de 2010). Ver C. Bermann: «A questão energética: impasses e desafios na Rio+20» en Wagner Costa Ribeiro (ed.): *Governança da ordem ambiental internacional e inclusão social*, Annablume, San Pablo, 2012, pp. 115-142.

al tomar la estrategia de reducir las emisiones de carbono como un instrumento para alcanzar el desarrollo sostenible, la economía verde se apropia del tema de los cambios climáticos para promover la expansión de los agrocombustibles, subordinada a los intereses del *agribusiness*.

El estado actual del conocimiento tecnológico, incluyendo la producción del «etanol de segunda generación» o la utilización de otras fuentes para la producción avanzada de biodiésel (microalgas, cianobacterias y manipulación genética), no permite la alteración del actual cuadro internacional, marcado por el conflicto «alimentos *versus* agrocombustibles».

Por último, no se desconoce que estamos viviendo un periodo de agudización del proceso de cambio climático, sea ello el resultado de la acción antrópica o de causas de origen natural. Los eventos extremos abundan y pueden ser identificados por el aumento en la frecuencia de días más calurosos en algunas regiones del planeta, mientras que en otros aumenta la frecuencia de días más fríos. El incremento en la frecuencia y la intensidad de las lluvias, que a veces causan inundaciones catastróficas, así como el registro de ciclones tropicales, tornados y huracanes cada vez más intensos y frecuentes ponen en evidencia la necesidad de un cambio de enfoque en el debate internacional actual.

Este ya no debe limitarse al credo del calentamiento, que solo oscurece la reflexión y apunta hacia falsas soluciones energéticas. La preocupación por la «contaminación» a causa de las emisiones de GEI debido al uso de combustibles fósiles debe ceder paso a una percepción científicamente más sólida, con base en el avance dramático de la contaminación del aire (por ejemplo, las emisiones de polvo, humo, hidrocarbonatos, inclusive los aromáticos bastante patogénicos, gases nitrogenados y de azufre, precursores de la lluvia ácida y del ozono troposférico respirable) y en la degradación de las condiciones de vida de la población en áreas carboníferas, siderúrgicas y de agronegocios.

Esos son los temas y asuntos cruciales para la salud y la supervivencia del medio ambiente y de la especie humana que han resultado oscurecidos, descuidados y omitidos por las empresas, los gobiernos, las universidades y las ONG que adoptaron la moda y el credo del calentamiento.

### ■ La economía verde y la tecnología como solución

El papel de la tecnología en la economía verde es central: medio siglo después del nacimiento del movimiento ambiental moderno, para esta vertiente del pensamiento todos los problemas sociales parecen exigir no tanto políticas como soluciones tecnológicas.

La perspectiva técnica positivista encuentra en la «economía verde» su afirmación a partir de la idea de que es posible acabar con la dependencia de los recursos naturales y solucionar el problema climático a través del desarrollo de tecnologías. Las principales tecnologías que se están discutiendo en la preparación de la Cumbre Río+20 son la nanotecnología, la biología sintética y la geoingeniería.

La nanotecnología permite la manipulación de la materia en escala nanométrica, es decir, en el orden de la milmillonésima parte de un metro. En esta escala, se ven alteradas las características de los elementos químicos –conductividad eléctrica, color, forma en que reaccionan a la presión atmosférica, etc.–. Así, la nanotecnología ofrece la posibilidad de utilizar mucha menor cantidad de materia prima para producir determinados productos, y se cree que por este camino sería posible sustituir algún *commodity* ya sobreutilizado por otro nuevo, producido mediante esta tecnología.

Ya se han hecho grandes inversiones en nanotecnología, principalmente por parte de los gobiernos de EEUU, Japón, Reino Unido y China. En conjunto, estos países han gastado unos US\$ 50.000 millones en investigación básica en este campo desde 2001. Comparativamente, es más dinero que el que se invirtió en el Proyecto Manhattan que creó la primera bomba atómica. En un principio, la mayor parte de

estos gastos fue de los gobiernos, pero en 2007 el sector privado comenzó a superarlos. Las inversiones provienen de empresas de las áreas de energía, minería, química e informática, como Nestlé, Monsanto y Syngenta, entre otras. La inversión del sector privado en nanotecnología ya alcanza alrededor de US\$ 7.000 millones anuales en investigación básica<sup>11</sup>.

Por su parte, la biología sintética puede describirse como la parte biológica de la nanotecnología, ya que permite la manipulación de los elementos que componen el ADN de los organismos vivos. Lo que los inversores están diciendo es que con el desarrollo de la biología sintética será posible crear cualquier tipo de organismo, y esto permitirá la creación de nuevas formas de vida. A partir de ello, se cree que será posible sintetizar los microbios capaces de utilizar biomasa y convertirla en energía eléctrica, en combustible, en alimento. En teoría, sería posible sintetizar un microbio capaz de producir plástico, por ejemplo, a partir de la celulosa presente en los vegetales. La diferencia entre esa tecnología y la ingeniería genética –que se utiliza en la creación de organismos genéticamente modificados– es que en teoría la biología sintética posibilita la síntesis de ADN a partir

---

11. Datos de ETC Group, ONG canadiense que monitorea las nuevas tecnologías. V. ETC Group: «¿Quién controlará la economía verde?», 15/12/2011, <[www.etcgroup.org/es/node/5298](http://www.etcgroup.org/es/node/5298)>.

de cero, mientras que la ingeniería genética «solo» transfiere uno o más genes de un organismo a otro.

El nivel de inversiones destinado a la biología sintética también es impresionante. Las grandes compañías petroleras, como Exxon y Shell, han invertido mucho en esta área. Solo Exxon gastó el año pasado US\$ 600 millones en una empresa de biología sintética. Por su parte, el gobierno de EEUU invirtió US\$ 1.000 millones en pequeñas empresas de ese sector en 2010.

Por otro lado, la geoingeniería es, básicamente, una estrategia que engloba varias tecnologías—incluyendo la biología sintética y la nanotecnología—para intervenir a gran escala en los océanos y en la atmósfera, y se propone hacer frente al cambio climático. Los científicos que están trabajando en proyectos en este campo alegan que es imposible revertir los cambios climáticos a menos que consideremos utilizar la geoingeniería.

Esto se propone de dos formas diferentes: una es disminuir la cantidad de luz solar que llega a la Tierra por medio de una estrategia llamada «gestión de la radiación solar». La idea es bloquear la luz del sol bombardeando la estratósfera con sulfatos, para simular lo que acontece cuando un volcán entra en erupción. Algunos investigadores alegan que es posible construir enormes «tubos» de 25 km de altura, que estarían es-

parcidos por todo el mundo y bombardearían la atmósfera con sulfatos para lograr que la temperatura se estabilice.

La segunda estrategia de la geoingeniería es la fertilización oceánica: la propuesta es escoger una parte del océano que sea pobre en nutrientes tales como hierro y urea, y verter nanopartículas de esos nutrientes para crear una proliferación de fitoplancton (conjunto de organismos vegetales acuáticos microscópicos, principalmente algas). Ese fitoplancton absorbería el dióxido de carbono de la atmósfera y al morir se hundiría y quedaría depositado en el suelo marítimo. Desde 1993 se han llevado a cabo 13 experimentos de ese tipo en todo el mundo, financiados principalmente por gobiernos de países como EEUU, Reino Unido y Alemania, y todos resultaron un fracaso, pero los gobiernos continúan intentándolo, con un gasto cada vez mayor.

No obstante, la inversión en geoingeniería todavía puede ser considerada modesta. Esto puede explicarse por el hecho de que el año pasado, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de la ONU estableció una moratoria sobre los experimentos de geoingeniería que puedan tener consecuencias que vayan más allá de las fronteras de los países que los realizan, o que tengan efectos de largo alcance. Solo se permiten pequeños experimentos, en una decisión apoyada por 193 países.

En realidad, hay dos moratorias contra la geoingeniería: la primera, aprobada por la ONU en 2008, se dirige contra los experimentos de fertilización oceánica. Al año siguiente, Alemania llevó a cabo pruebas que violaron la moratoria y esto provocó una enorme ola de protestas, incluso en el propio país, lo que llevó a la interrupción de los experimentos. En 2010, esa moratoria se amplió para abarcar también la gestión de la radiación solar. Pero la biología sintética y la nanotecnología no están sujetas a casi ningún tipo de regulación.

### ■ Los riesgos de las tecnologías verdes

El uso de estas técnicas como solución a los problemas ambientales también tiene mucha credibilidad en el mundo académico. Entre los últimos ganadores del Premio Nobel de Física y Química, la mayoría de los investigadores trabaja en nanotecnología y biología sintética. Las universidades más importantes del mundo están involucradas en la investigación en esas áreas: Oxford, Cambridge, Harvard, MIT, Stanford.

Sin embargo, no existen debates acerca de los riesgos involucrados en esas tecnologías porque hay un consenso en la academia de que ellas tienen un enorme potencial. Nadie discute hoy los riesgos ambientales y de salud que podrían ser consecuencia del uso indiscriminado de estas innovaciones.

Hay también un riesgo relacionado con el potencial de transformar la economía global, porque nadie sabe quién tendrá el control sobre los cambios, quién será el dueño de las tecnologías. No hay capacidad a escala global –ni siquiera en el marco de la ONU– para monitorear y evaluar nuevas tecnologías. Con respecto a la ausencia de regulación, el canadiense Pat Mooney, director del ETC Group, afirma que

en el caso de la nanotecnología, debido al reducido tamaño de las partículas y el hecho de que las características de los materiales cambian mucho, se necesita una reglamentación especial. Las agencias reguladoras de EEUU y Europa no tienen cómo ejercer una mayor regulación sobre la nanotecnología y la biología sintética hasta que haya un accidente grave que afecte a una de las dos. Los gobiernos ya invirtieron demasiado en esas tecnologías para abandonar ahora. Los reguladores saben que tienen las manos atadas, porque es una cuestión política.<sup>12</sup>

Esto viola el principio de precaución, uno de los principales logros de la Cumbre Río 92, por el cual si no se sabe con certeza que una tecnología es segura, la prudencia sugiere que no se la utilice hasta que se sepa más. Mooney recuerda que

en 1993, los dos organismos de la ONU que tenían alguna capacidad técnica para evaluar las nuevas tecnologías fueron parcial

12. Entrevista realizada por André Antunes en *Poli*, 1-2/2012, disponible en <[www.epsv.fiocruz.br/index.php?Area=Entrevista&Num=36](http://www.epsv.fiocruz.br/index.php?Area=Entrevista&Num=36)>.

o completamente disueltos: la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, que ocupaba todo un edificio en Nueva York, perdió tantos recursos que hoy en día no pasa de dos personas en una sala en el edificio de las Naciones Unidas en Ginebra. También en 1993 se disolvió la Comisión de Empresas Transnacionales, que era el único órgano de las Naciones Unidas que monitoreaba el sector privado a escala global y las transferencias de tecnología entre las empresas privadas. En este caso, el gobierno de EEUU le recortó el presupuesto.<sup>13</sup>

Respecto a los impactos involucrados, una gran preocupación relacionada con el caso de la nanotecnología es la concesión de patentes. Hoy en día se pueden encontrar miles de productos en el mercado que de alguna manera hacen uso de la nanotecnología: protectores solares, cosméticos, ropa y otros que ya utilizan nanopartículas. Pero solo en los últimos años se iniciaron investigaciones que pretendían analizar qué sucede cuando las nanopartículas penetran en el organismo o en el medio ambiente. Todas ellas sostienen que hay riesgos implicados, lo que requiere de nuevas investigaciones.

Otro riesgo es la liberación al ambiente de organismos que no existían previamente en la naturaleza. Es probable que la mayoría de ellos sean incapaces de sobrevivir fuera del laboratorio, pero puede ser que otros lo consigan. Es imposible predecir la velocidad con que tales organismos serían capaces de sufrir mutaciones o desarrollar la capacidad de

reproducirse y dar origen a algo nuevo. Además, sabemos que los laboratorios, por más seguros que sean, no garantizan que estos organismos permanezcan confinados.

En cuanto a la geoingeniería, el simple acto de lanzar sulfatos a la estratosfera puede ser extraordinariamente peligroso. Aún se desconoce cómo la geoingeniería podría afectar los regímenes de vientos, las corrientes oceánicas, la cantidad de lluvias, y esto puede tener un enorme impacto en la determinación de lo que puede o no cultivarse en ciertos lugares y en quién puede o no habitar ciertas regiones. La Academia Nacional de Ciencias de EEUU, la Real Sociedad en el Reino Unido y varias instituciones alemanas ya elaboraron informes sobre la geoingeniería, y todas dicen lo mismo: esta tecnología es extremadamente peligrosa y debe ser considerada como un último recurso.

El discurso del medio ambiente está siendo utilizado como una oportunidad para crear nuevos mercados, que incluyen la comercialización de la naturaleza. Algunos gobiernos europeos sienten que, con la crisis, no tienen dinero para preservarla. Ellos argumentan que si hay una manera de hacer dinero conservando los ecosistemas, esto se convertirá en atractivo para la protección del medio ambiente, por ejemplo, para que

---

13. *Ibíd.*

la naturaleza se utilice en el mercado de compensación por las emisiones de carbono. Esa financiarización es vista como una solución, pero está en el origen de la crisis que estamos enfrentando.

El problema es que los países del Norte están presionando para la adopción, en la Cumbre Río+20, de la idea de que la mejor manera de salir de la crisis es la economía verde, en la que la biología sintética y la nanotecnología jugarían un papel central. Lo que ellos quieren es el reconocimiento de que una nueva economía basada en estas tecnologías es «limpia» y es «verde». En la Cumbre Río+20 se asistirá a una campaña por parte de Europa y América del Norte para tratar de convencer al mundo de que esta nueva economía es la solución al problema ambiental, económico y social.

### ■ Conclusiones

La economía verde, en cuanto estrategia de superación de la crisis, no parece orientarse hacia un modo de vida radicalmente diferente del actual, sino hacia una profundización de las formas de producción y consumo dominantes hoy en el mundo, que generan desigualdades entre países y pueblos, además de múltiples crisis, como la ambiental.

De esa manera, el tema del «otro mundo posible», tan presente en los deba-

tes de los movimientos sociales desde el primer Foro Social Mundial que tuvo lugar en Porto Alegre en 2001, no encuentra en la economía verde un instrumento para la necesaria construcción de una nueva base de relaciones sociales de producción y consumo. Hablar de «economía inclusiva» sin atacar de frente el nodo de las desigualdades es una ilusión. Por lo tanto, incluir no es suficiente: es necesario reducir la disparidad global, que los ricos disminuyan el consumo de energía y recursos naturales para que los pobres puedan beneficiarse del aumento de este consumo.

La propuesta presente en los documentos sobre la economía verde de calcular el «capital natural», con el argumento de que la medida es necesaria para que las corporaciones tengan interés en la preservación, es un error. La finalidad de este proceso es encontrar otros medios para la acumulación de capital, con el objetivo de superar la actual crisis financiera, y queda claro que nada cambia del sistema vigente. Cabe señalar que ya existe una metodología para medir el valor de mercado de lo que antes era considerado como bien común: aire, agua, biodiversidad, etc. La metodología está presente en un estudio llamado «La economía de los ecosistemas y de la biodiversidad» (TEEB, por sus siglas en inglés), vinculado al PNUMA y lanzado en la última Conferencia de la Convención sobre Diversidad Biológica en 2010<sup>14</sup>.



Otra ilusión es que los países ricos podrán abrir este espacio ecológico solo a través de la eficiencia y el desarrollo de una economía de bajas emisiones de carbono. Deseable y necesaria, la eficiencia es, sin embargo, insuficiente. El ahorro obtenido con el aumento de la eficiencia termina siendo utilizado en otros tipos de consumo, lo que anula o incluso supera lo que se había ahorrado en términos de recursos. Es lo que se denomina «efecto rebote».

La economía sigue siendo percibida como el sistema principal, que considera el medio ambiente como un mero proveedor de recursos, y la sociedad como mano de obra trabajadora y masa de compradores para girar la

rueda de la producción y el consumo, a través de procesos que conducen a una acumulación de bienes y a un acceso a oportunidades desiguales e injustos. La Cumbre Río+20 puede ser una oportunidad estratégica para redefinir los rumbos de la política internacional y, por lo tanto, de la economía: traducir en nuevas directrices una nueva correlación de fuerzas que se viene consolidando en el mundo y establecer una nueva agenda que saque al planeta de la ruta de la crisis y del colapso. ☒

14. TEEB: «La economía de los ecosistemas y la diversidad: incorporación de los aspectos económicos de la naturaleza. Una síntesis del enfoque, las conclusiones y las recomendaciones del estudio TEEB», 2010, <[www.teebweb.org/LinkClick.aspx?fileticket=z6BtABiaw-g%3d&tabid=1278&mid=2357](http://www.teebweb.org/LinkClick.aspx?fileticket=z6BtABiaw-g%3d&tabid=1278&mid=2357)>.

## AMÉRICA LATINA HOY

### Revista de Ciencias Sociales

Abril de 2012

Salamanca

Nº 60

PARAGUAY: **Luis Uharte Pozas**, El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias. **Diego Abente Brun**, Estatalidad y calidad de la democracia en Paraguay. **Luis Antonio Fretes Carreas**, La consolidación democrática en Paraguay. **Sarah Patricia Cerna Villagra**, «Yvi mara'e'y»: el conflicto del Estado con los pueblos indígenas en Paraguay. **Liliana Duarte Recalde**, Variaciones en el comportamiento electoral en Paraguay. **Luis Ortiz Sandoval**, Bilingüismo y educación: La diferenciación social de la lengua escolar. VARIA: **Luis Fernando Angosto Ferrández**, Participación y representación indígena en los procesos electorales venezolanos. **Jorge Alberto López Arévalo** y **Óscar Peláez Herreros**, Análisis de convergencia económica en el interior de Chiapas: municipios, regiones e inconsistencias aparentes. NOTICIAS DE LIBROS: realizadas por Manuel Alcántara, María José Cascante, Flavia Freidenberg, Martha Liliana Gutiérrez Salazar, Hugo Marcos Marné, Fernando Pedrosa Raisky, Mara Pegoraro, Aníbal Pérez-Liñán, Daniela Lucía Vargas Moreno, Mabel Villalba Portillo, Carlos Vázquez Ferrel.

**Disponibles a texto completo todos los artículos de América Latina Hoy en**  
 <<http://www.usal.es/~iberoame/americalatinahoy/index.htm>>.

América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales es una publicación cuatrimestral del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica con Ediciones Universidad de Salamanca. Correo electrónico: <[latinahoy@usal.es](mailto:latinahoy@usal.es)>.

## ¿Qué importancia puede tener la Unión Europea para una América Latina emergente?

WOLF GRABENDORFF

La globalización, los desplazamientos en los ejes geopolíticos y la crisis económica han reconfigurado los escenarios en los que se discuten las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe. La pérdida de relevancia internacional de Europa coincide con avances políticos y económicos y un mayor peso internacional de los países latinoamericanos, lo cual complica aún más la formulación de una agenda común. Esto obliga a repensar el enfoque birregionalista UE-ALC en favor de discusiones más flexibles con países y bloques de países de la región, incluyendo temas hoy más relevantes como la seguridad o el cambio climático.

### ■ Dos regiones en un sistema internacional en cambio

Desde que se realizó la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe en 1999, en Río de Janeiro, se han producido cambios muy importantes y profundos en el sistema internacional que han impactado de forma significativa, pero diferente,

en las dos regiones y, sobre todo, en las relaciones entre ellas. Los efectos producidos en un sistema internacional originalmente de carácter bipolar, que ha pasado por una fase de casi unipolaridad y en la actualidad tiende a la multipolaridad, deben ser analizados con cuidado para hacer una evaluación de la actual situación de las relaciones birregionales UE-ALC. Quizá lo primero que habría que cuestionar

---

**Wolf Grabendorff:** politólogo alemán y consultor especializado en relaciones internacionales y temas de seguridad de América Latina. Fundó y dirigió (1985-2000) el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela) en Madrid.

**Palabras claves:** birregionalismo, integración, cooperación, multipolaridad, Unión Europea (UE), América Latina y el Caribe.

**Nota:** este texto está basado en parte en una presentación realizada en la Jornada de Reflexión sobre las Relaciones entre la UE y América Latina llevada a cabo en Madrid el 16 de abril de 2010 y organizada por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Fiiapp).

es la existencia misma de condiciones para poder hablar de un «birregionalismo». No solo la globalización ha afectado a las dos regiones, sino que se ha producido el desplazamiento del eje del poder mundial desde una configuración «transatlántica» a una «transpacífica».

Por un lado, este cambio tan radical ha afectado muy sustancialmente las posibilidades de la UE como actor internacional. Además, la crisis del euro, producida como consecuencia de la crisis financiera internacional desatada a fines de 2008 y con implicaciones para la propia integración europea, ha provocado un debilitamiento profundo de la UE como actor global. Al mismo tiempo, América Latina y el Caribe se encuentra ahora en una posición muy distinta en el contexto internacional debido, en parte, a la pérdida de influencia internacional de Estados Unidos, que durante el pasado siglo ejerció un poder hegemónico indiscutible en la región. Esa pérdida de presencia hegemónica ha facilitado la entrada de otros actores con poder creciente en el subcontinente (no solo en el campo económico, como es el caso de China), y también ha hecho más visible la notable importancia global de alguno de los actores regionales, como es el caso de Brasil. Esta tendencia lleva a la región a formar nuevas alianzas, obviamente en detrimento de las anteriores, es decir, de las europeas y las inte-

ramericanas. Ese es quizá el efecto internacional más visible de la globalización sobre América Latina y el Caribe, que se refleja también en la heterogeneidad de los modelos de desarrollo y de los sistemas políticos que ahora existen en la región –y que se consideran un obstáculo para que se produzca una actuación regional unificada frente a los otros actores internacionales–.

En este contexto, no sorprende que muchos analistas latinoamericanos estén abandonando el concepto tradicional de «triángulo atlántico» para referirse a las relaciones Europa-América Latina-EEUU, y pasen a hablar de «relaciones triangulares» incluyendo en este concepto a EEUU, América Latina y Asia. Esta nueva constelación, obviamente, complica bastante el significado de las relaciones birregionales UE-ALC por la competencia resultante por lograr el establecimiento de vínculos con nuevos actores en un entorno geopolítico renovado. América Latina tiene hoy una presencia internacional más activa y está reaccionando frente –y participando en– el proceso de reestructuración del sistema internacional con un mayor dinamismo que la propia UE. Esta última sufre el lastre de su propio proceso de ampliación e integración de nuevos países –con la consiguiente preocupación por el establecimiento de nuevas relaciones de vecindad– y, recientemente, también el de sus problemas internos a causa de la crisis del euro.

El carácter de las relaciones UE-ALC se encuentra aún más complicado por su ubicación geopolítica. América Latina dirige cada vez más su atención a las relaciones Sur-Sur, para potenciar su propio papel entre los nuevos poderes emergentes; y la UE, por su parte, presenta una notable disminución de su interés e interacción con América Latina, quizá con la excepción de algunos de los más tradicionales «amigos» de la región, como España, Portugal, Alemania y Francia.

### ■ Cambios en las percepciones mutuas

Los cambios tan radicales y rápidos en el sistema internacional han tenido un gran impacto en la visión que cada región tiene sobre la otra, aunque esto tampoco suponga que las percepciones mutuas existentes con anterioridad fueran por completo acertadas y apropiadas. Sin embargo, en este nuevo contexto internacional es preciso reconsiderar que, aun no siendo en realidad tan ciertas, las tres bases citadas tradicionalmente para las relaciones birregionales (los valores, los intereses comunes y una visión del mundo compartida) fueron, sin duda, un instrumento muy útil para lograr el acercamiento entre Europa y América Latina, aunque se aplicaban sobre todo en el terreno de los discursos y pocas veces quedaron reflejadas en la realidad de las políticas públicas. En todo caso, dieron lugar a que se crearan algunas de las

percepciones mutuas engañosas que, en la actualidad, resultan más difíciles de mantener y es preciso abandonar en una forma lo menos traumática posible.

Un ejemplo de ello se puede observar especialmente en la ficción creada de que «América Latina constituye una región apta para mantener relaciones birregionales». Esta percepción tiene su origen en la errónea convicción europea de que todas las regiones tendrían que pasar necesariamente por un proceso similar al de Europa, encaminándose por un curso de integración cada vez más intenso hasta llegar a desembocar en una comunidad de países con políticas armonizadas. Hoy en día parece obvio que la heterogeneidad del pensamiento político y económico de los países de América Latina y el Caribe no facilita un proceso de integración, sino que favorece la constitución de varias agrupaciones de naciones que puedan compartir modelos de desarrollo similares entre sí y busquen, de conformidad con ellos, sus específicas alianzas internacionales. Por este motivo, no resultarán fácilmente compatibles entre sí y, a pesar de los reiterados esfuerzos para crear organismos de integración capaces de representar a la región como una unidad, la concepción de un bloque regional se diluye. Por otra parte, los intentos de establecer mecanismos de gobernanza regional como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados

Latinoamericanos y del Caribe (Celac) pueden tener mayores posibilidades de éxito, ya que resultan instrumentos más flexibles que una integración del tipo europeo –hoy también muy cuestionada en su propio ámbito– y están más adaptados a las realidades geopolíticas de la región.

Al mismo tiempo, esta heterogeneidad en los diferentes agrupamientos de países provoca una mayor dificultad para que puedan definirse intereses comunes de la región latinoamericana y caribeña en su conjunto, tal y como esperaba la UE. En realidad, aquellos que se plantean como aparentes intereses comunes están más bien definidos en función de algunos intereses nacionales de ciertos países y pocas veces son compartidos por la mayoría, fenómeno que, por otro lado, ahora se está haciendo muy notable también dentro de la UE.

La ausencia de consenso regional se hace notoria en las dificultades que la UE tuvo para las negociaciones de asociación con algunos agrupamientos subregionales, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercosur, incapaces de armonizar sus intereses y lograr así una cohesión dentro del grupo que permitiera llegar a acuerdos conjuntos. Al final, la UE debió optar por negociaciones individuales para lograr al menos acuerdos de asociación bilaterales con algunos de los países, como Colombia o Perú, tal y como anteriormente lo

había hecho con México y Chile. En realidad, esta fue siempre la opción preferida por algunos de los países de la región, aun cuando se declararan asociados a mecanismos de integración subregional. De esta manera, la UE ha optado por la alternativa de adoptar el «bilateralismo» –exactamente la misma política que de manera habitual sostiene EEUU en la región–, a pesar de que en el plano formal siga declarando su voluntad de fomentar los procesos de integración en América Latina –algo que no ha hecho ni hace EEUU–. Hasta ahora, y coincidiendo también con Washington, la única entidad regional con la que se ha podido realizar un acuerdo birregional de asociación ha sido la que reúne a los países de América Central.

Otra falsa percepción de la UE que precisa ser corregida es la creencia de que, como consecuencia del proceso de democratización, los países de América Latina y el Caribe se convertirían en un socio fiable para los intereses de Occidente y se alinearían automáticamente en la defensa de los «valores comunes» en el ámbito internacional. La UE apoyó fuertemente la democratización con la idea de que esta produciría más transparencia política y mayor inclusión social en estos países. Sin embargo, no contaba con que, en sociedades en transformación, la instauración de la democracia no iba a funcionar de la misma manera que en Europa, con que también serviría

para un cambio de las estructuras de poder previamente existentes ni con que la celebración regular de elecciones no conllevaría el desarrollo de los valores democráticos «comunes» en la misma medida. Expresiones como «democracia», «Estado de derecho», «derechos humanos» o «responsabilidad social» no tienen necesariamente en la mayoría de los países latinoamericanos el mismo significado que en Europa y, por supuesto, tampoco hay un consenso intrarregional sobre su significado. Así, por ejemplo, solo si se interpreta la democracia como la realización periódica de elecciones se puede sostener que existe una democracia en ciertos países latinoamericanos donde, en realidad, se mantienen regímenes caudillistas y excluyentes.

Del lado latinoamericano ha existido un malentendido muy extendido sobre la intención de la UE: se pensaba que esta contribuiría a financiar permanentemente el desarrollo social en la región. El antecedente de la asignación de fondos comunitarios otorgados durante décadas para los países de Asia, Caribe y Pacífico (ACP), todos ellos ex-colonias de diversas naciones comunitarias, contribuyó a esa falsa percepción. Las elites de algunos países latinoamericanos consideraron que podrían mantener un nivel de gasto social del Estado muy reducido y cargas impositivas muy livianas pese a registrar un crecimiento económico superior al de

algunos países europeos, y que, sin embargo, con diferentes esquemas de cooperación, los impuestos europeos financiarían en parte el gasto social y medioambiental, de manera que las mismas elites no se sintieran responsables de hacerlo. Obviamente, la reciente crisis financiera en Europa hace aún más difícil que las sociedades europeas, en vista de los recortes necesarios que se imponen a su Estado de Bienestar, estén dispuestas a continuar con el papel de «cooperante permanente».

Sin embargo, sería también un error por parte de los países latinoamericanos considerar que los problemas de la crisis del euro, que evidentemente demuestran las dificultades para sostener una unidad monetaria sin contar con una integración fiscal y política, vayan a resultar en un debilitamiento del proceso de integración europeo, que no es previsible que pueda dar marcha atrás. Los conflictos surgidos entre los diferentes Estados de la UE en 2011 sobre el camino adecuado para salir de la profunda crisis han demostrado la dificultad de aumentar la capacidad de decisión de Bruselas frente a los intereses nacionales particulares de los Estados miembros. En definitiva, esta situación revela una mayor cercanía entre las dos regiones: los problemas que provoca una falta de cohesión interna como consecuencia de diferentes modelos de desarrollo. Concretamente, y tal como

antes sucedió en América Latina y el Caribe, se plantea ahora en la UE la discusión sobre cómo enfrentar y solucionar el problema de las deudas estatales. Los países latinoamericanos ya pasaron por ese proceso y lo han acometido con diversas recetas. Algunas de ellas, como las que recomienda el Fondo Monetario Internacional (FMI), encuentran ahora tanto rechazo en Europa como antes recibieron en América Latina. Dada la rapidez con que se reestructura el sistema internacional, se precisa una corrección continua de esas percepciones mutuas, para que, adaptadas a la nueva realidad, sirvan para crear conceptos e instrumentos que permitan la construcción de una relación birregional suficientemente eficaz para influir de manera conjunta en la construcción del nuevo sistema multipolar.

### ■ Contextos de la relación birregional

Para entender mejor la compleja construcción de la relación birregional UE-ALC, los analistas han procurado emplear diversos métodos, como por ejemplo la medición estadística de los intercambios entre ambas regiones, el desarrollo institucional de los mecanismos de concertación birregional o la evaluación de las formas de cooperación. Pero quizá convendría contemplar esta relación también desde la perspectiva de los tres campos principales en los que se po-

drían formular políticas entre las dos partes: la política de alianza, la política de negocios y la política de seguridad.

Es evidente que ambas regiones precisan decidir ahora si en este nuevo sistema internacional les conviene llevar a cabo una más intensa política de alianza. En principio, las dos regiones enfatizan su preferencia por el sistema del multilateralismo. Sin embargo, este sistema hace más difícil la creación de alianzas tradicionales, porque estas solo pueden funcionar sobre la base de que las dos partes coincidan en las metas y los caminos escogidos y de que, además, confíen en orientarse por los mismos puntos de referencia. Hasta ahora, no parece que entre la UE y América Latina y el Caribe se den estos requisitos. Por ejemplo, el tema de la interpretación del concepto de soberanía en el ámbito internacional tiene para ambas regiones un sentido muy diferente. También falta un consenso en cuanto a los medios para alcanzar la reestructuración del sistema internacional y la aplicación de nuevas reglas multilaterales, como se ha manifestado en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de los protocolos medioambientales o de tribunales penales internacionales, por ejemplo. Pero especialmente existe una grave carencia en el entendimiento sobre el reparto de los costos y beneficios para cada región de la tantas veces anunciada y esperada

asociación estratégica en el sistema multilateral.

De cara al futuro, sería necesario precisar con anterioridad cuáles son los posibles campos de interés común y ponerse de acuerdo sobre cada una de las políticas por aplicar, así como sobre el momento oportuno para hacerlo. La experiencia latinoamericana con otros socios indica que es más fácil tejer alianzas a nivel bilateral que intentar lograrlas a nivel birregional. Por su parte, la UE también ha ratificado este hecho con sus recientes acuerdos de asociación estratégica con Brasil y México, que así pasan a formar parte de un reducido grupo de países entre los que están incluidos todos los miembros del BRICS. Obviamente, resulta mucho más fácil lograr una armonización de políticas y estrategias multilaterales con actores globales como Brasil y México que con un grupo de países tan heterogéneos como el conjunto de los países latinoamericanos. Esta política muestra un cambio sustantivo del concepto de interregionalismo de la UE. También es mucho más prometedora y efectiva con vistas a la cooperación en el manejo de los temas multilaterales.

Para muchos países de América Latina y de la UE, el contexto de la política de negocios era hasta ahora el más adecuado para evaluar el vínculo birregional. Sin duda, resultaba más fácil interpretar el éxito o el fracaso con

criterios económicos estrictamente medibles. Sin embargo, el acelerado proceso de globalización y reestructuración de los flujos comerciales y su variabilidad han demostrado que no es adecuado confiar en la política de negocios como eje central de las relaciones birregionales. A esto se suma otro factor: la enorme asimetría que siempre ha existido entre las dos regiones en el ámbito económico. La diferencia de importancia entre cada uno de los actores en el intercambio comercial es muy considerable: para la UE, todo el intercambio con América Latina y el Caribe supone tan solo 3% de su comercio extrarregional y es menor que el que mantiene con un socio tan pequeño como Suiza, mientras que para los países latinoamericanos el intercambio con la UE todavía tiene gran peso, a pesar de que este rol es decreciente debido al ascenso de otros mercados emergentes, especialmente China. A su vez, el flujo inversor sigue siendo casi unidireccional desde la UE hacia América Latina y el Caribe, y la tendencia inversionista de los países latinoamericanos se enfoca ahora hacia los nuevos actores económicos, que están jugando un papel cada vez más importante en el ámbito político internacional de las relaciones Sur-Sur, y no hacia la UE. Ni siquiera un cambio en la política agraria comunitaria, que tanto han venido reclamando algunos de los países agroexportadores, tendría ya el impacto que se deseaba, puesto que hoy esas



naciones se verían concurriendo con sus productos en igualdad de condiciones con terceros países. Además, tampoco les hace tanta falta, puesto que están concentrando sus exportaciones en nuevos mercados en países emergentes. Posiblemente, para la política de negocios las mejores perspectivas se encuentren en lograr una colaboración tecnológica y financiera en temas de desarrollo sostenible y energético, ya que algunos de los países de la UE mantienen en ellos un liderazgo global. En los países latinoamericanos existe una enorme necesidad de combatir las consecuencias del cambio climático, y en esta materia la UE ha tomado la delantera en las negociaciones multilaterales.

En la última década, ningún tema internacional ha adquirido tanta relevancia como los problemas relacionados con la política de seguridad. La inseguridad interna e interestatal se ha convertido en un desafío especialmente amenazante para muchos países, en parte debido a la globalización y al surgimiento de nuevos actores, pero también por los cambios sustantivos producidos en las relaciones de poder en el sistema internacional. Mientras tanto, las tradicionales instituciones y alianzas creadas para evitar los conflictos y asegurar la paz siguen más bien orientadas a otro tipo de amenazas y, en consecuencia, crece la demanda de políticas públicas y la creación de nuevas instituciones capaces de enfrentar estos nuevos ti-

pos de desafíos y amenazas, que son más bien de carácter transnacional.

En el ámbito de las relaciones birregionales, hasta ahora la cooperación en temas de seguridad ha tenido un papel secundario, y la mayoría de las actividades en este contexto se han concentrado a nivel bilateral, entre algunos países miembros de la UE y otros puntuales de América Latina y el Caribe. Únicamente en el campo de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado la UE ha emprendido algunos programas propios, en especial bajo el concepto de corresponsabilidad en temas relacionados con la producción, el tráfico y el consumo de drogas. Tomando en cuenta la prácticamente infructuosa lucha que mantienen muchos Estados latinoamericanos contra actores armados no estatales, carteles y organizaciones criminales, y la necesidad que tienen de realizar profundas reformas en el sector de seguridad –sobre todo, mejorar la preparación de las fuerzas públicas frente a las amenazas transnacionales y aumentar la transparencia en las relaciones cívico-militares–, la UE, por su propio interés y en el marco de una relación birregional, debería prestar más atención a la cooperación en estos campos sensibles. Esta tarea puede ser bastante complicada por la especial sensibilidad de los países latinoamericanos en los temas relacionados con su soberanía, como consecuencia, principalmente, de su propia experiencia

histórica con el intervencionismo estadounidense. Sin embargo, la renuencia de muchos países de la región a profundizar más en su colaboración con los programas de seguridad estadounidenses y el incremento de las amenazas transnacionales dentro de la UE son condiciones que pueden facilitar la profundización de la cooperación en este campo.

No obstante, un punto de especial fricción entre las dos regiones lo constituye la política de exportación europea tanto de armas pequeñas como de sistemas de defensa muy sofisticados, que algunos países latinoamericanos consideran demasiado liberal. La falta de transparencia y coordinación dentro de la UE ha dañado bastante la confianza en la cooperación birregional, puesto que afecta el sensible tema de la soberanía nacional. En razón de su propia credibilidad, una comunidad de Estados como la UE, que internacionalmente se esfuerza en aparecer como paladín de la reducción de conflictos internos y externos, debería procurar introducir controles más estrictos y establecer una regulación conjunta de su exportación de armas. La política de seguridad, a la vista de la urgente necesidad de crear nuevos mecanismos internacionales que respondan a los desafíos que se plantean en los niveles local, nacional, interestatal y transnacional, jugará un papel decisivo en la reformulación de la cooperación birregional dentro de una renovada agenda global.

## ■ Desafíos de la agenda global

Una comparación de las distintas resoluciones de las cumbres UE-ALC permite reconocer cómo se han ido definiendo las prioridades temáticas de la nueva agenda global dentro de las relaciones birregionales. Desde las Cumbres de Río de Janeiro hasta la de Guadalajara, los temas vinculados a las relaciones birregionales, integración y democracia estuvieron en primer plano, pero a partir de la Cumbre de Viena se han visto desplazados por los problemas multilaterales vinculados a la energía y el cambio climático, como lo demuestra el establecimiento de un diálogo político específico sobre problemáticas del medio ambiente en el ámbito birregional. Este aspecto también pone de manifiesto el mayor liderazgo de la UE a la hora de fijar la agenda, mientras que los países latinoamericanos, en el marco de este importante mecanismo birregional de las cumbres, no han mostrado suficiente dinamismo como para aportar nuevos temas, ni tampoco reaccionan con agilidad y coordinación interna a las propuestas europeas, aunque, por el contrario, sí han sido capaces de actuar diligentemente para fortalecer las relaciones Sur-Sur. Sin embargo, es posible que las nuevas formas e instituciones de gobernanza regional como Unasur y Celac aporten una dinámica diferente a una agenda global compartida.

La búsqueda por parte de la UE del apoyo de los países latinoamericanos

para avanzar en los temas prioritarios de su propia agenda internacional tiene ciertas limitaciones. Aunque se distancie a veces de las posiciones de EEUU en algunos campos de la política multilateral, la UE, sin embargo, toma la precaución de no desafiar directamente los intereses de su aliado más importante. Por esto, los países latinoamericanos sienten cierto recelo a la hora de ser invitados a apoyar iniciativas europeas. La disponibilidad de la región para asumir como propias las prioridades de la agenda «occidental», que en muchos aspectos refleja una aplicación del concepto de *good governance* en el ámbito global, se diluye, por lo menos en algunos Estados latinoamericanos, en la misma medida en que también observan una pérdida de la habitual capacidad de imposición del eje transatlántico en la configuración del sistema internacional. Esta creciente debilidad del eje transatlántico ha quedado patente, por ejemplo, en la profunda crisis de la arquitectura financiera internacional, que ha puesto de manifiesto una enorme vulnerabilidad sistémica e incluso ha cuestionado la propia supervivencia del concepto de integración de la UE y de su moneda europea.

Puesto que hasta ahora la llamada «asociación estratégica UE-ALC» no ha conducido ni a una convergencia de intereses ni a una reconocible compatibilidad normativa y, además, el desafío principal todavía consiste en la elaboración de una agenda global

consensuada, la calificación de estas relaciones birregionales por la UE como «una asociación de actores globales» es quizá más la expresión de un deseo que de una realidad. Posiblemente, contemplando los últimos acuerdos de asociación estratégica concluidos por la UE con Brasil y México sea posible encontrar las claves de las aspiraciones europeas para la coordinación de esfuerzos conjuntos en el ámbito multilateral. Se hace notar, no obstante, la ausencia de este tipo de acuerdo con Argentina, tercero de los países latinoamericanos con presencia en el G-20, que quizás se ha convertido en el foro multilateral más relevante. Sin embargo, la lista de temas incluidos en estos acuerdos de asociación estratégica es tan amplia que prácticamente no excluye ninguno de los problemas significativos cubiertos por la actual agenda internacional. Por ello parece algo ilusorio que, no habiendo sido posible en el pasado lograr la coordinación birregional en aspectos mucho más limitados, se consiga avanzar mucho más en la consecución de la agenda global común de «una asociación de actores globales». Por otra parte, independientemente de que se trate de los urgentes problemas de la arquitectura financiera, del medio ambiente y el desarrollo sostenible o de los asuntos que la UE y América Latina más tratan últimamente, como la pobreza y la cohesión social o el terrorismo y el crimen organizado, todos ellos son negociados por los países de las dos

regiones en otros foros e instituciones multilaterales. Por este motivo, parece dudoso que pueda encontrarse un valor añadido en la coordinación birregional. Especialmente las posiciones tan distintas sostenidas sobre algunos de estos temas en los países latinoamericanos –y ahora también entre algunos Estados de la UE– impiden en muchos casos establecer una posición regional común y, mucho menos, birregional.

El actual paralelismo que supone mantener al mismo tiempo diálogos políticos con países individuales, con mecanismos de integración subregional, y también a nivel interregional y multilateral, desborda claramente la capacidad de actuación de ambos lados y, además, crea precedentes políticos que son un lastre para cualquier tipo de diálogo en distintos niveles. Al mismo tiempo, también constituye un impedimento para lograr la suficiente flexibilidad ante los nuevos desafíos que se presentan en la agenda global. Sería más razonable circunscribir los

diálogos birregionales a aquellas temáticas prioritarias para ambas partes en las que existan posibilidades reales de alcanzar una coordinación que permita incrementar efectivamente el poder de negociación de la UE y América Latina y el Caribe a nivel multilateral. La crisis económica en Europa y su pérdida de relevancia internacional, por una parte, y los avances políticos y económicos y un mayor peso internacional de los países latinoamericanos, por otra, son condiciones que complican aún más la formulación de una agenda común y el alcance de beneficios mutuos que se esperan de una relación birregional. La reducción de la tradicional asimetría, no obstante, puede favorecer la búsqueda más realista de una fórmula de cooperación entre las dos regiones en un mundo multipolar. En todo caso, parece imposible considerar que el continuismo en el carácter y contenido de las relaciones birregionales pueda ser viable para lograr un acercamiento entre Europa y América Latina como se viene deseando desde hace varias décadas. ☐

## Europa y África del Norte: un nuevo proyecto generacional

CLAUS LEGGEWIE

La «primavera árabe» y la crisis de la Unión Europea suelen ser observadas y analizadas como dos fenómenos separados. El siguiente artículo, sin embargo, intenta pensar ambos procesos de manera conjunta, con el objetivo de evaluar los beneficios de una potencial unión mediterránea. Temas como la democracia, la energía y la integración podrían ser abordados con enfoques renovados, al tiempo que sería posible revitalizar el hoy cuestionado proyecto de integración europea, en el marco de una era crecientemente posideológica.

**D**e acuerdo con muchos comentaristas pesimistas en torno de la crisis del euro y las impopulares medidas dirigidas a sanear el gasto público, la «idea de Europa» y la Unión Europea atraviesan su momento más difícil desde 1945. Los representantes de la generación que vivió la Segunda Guerra Mundial recuerdan la experiencia de la autodestrucción y la división en el siglo xx. Advierten

que una Europa integrada es el único seguro contra la guerra y la pobreza, y que constituye el garante del bienestar económico. Convocan a los jóvenes –que perciben la unión continental como una obviedad– a comprometerse más con el futuro común y señalan, a modo de amenaza, que pronto puede terminarse la libertad de viajar, estudiar y trabajar en cualquier lugar.

---

**Claus Leggewie:** politólogo. Dirige el Kulturwissenschaftliches Institut Essen y es coeditor de la revista *Blätter für Deutsche und Internationale Politik*. Desde 2012, es codirector del grupo de investigación sobre Culturas Políticas de la Sociedad Mundial de la Universidad de Duisburg-Essen.

**Palabras claves:** integración, energía, «primavera árabe», unión mediterránea, Europa, África.

**Nota:** la versión original de este artículo en alemán, con el título «Meer und Sonne für Europa: Ein Generationsprojekt», se publicó en *Blätter für Deutsche und Internationale Politik* N° 10/2011, pp. 31-34, <[www.blaetter.de/archiv/jahrgaenge/2011/oktober/meer-und-sonne-fuer-europa-ein-neues-generationsprojekt](http://www.blaetter.de/archiv/jahrgaenge/2011/oktober/meer-und-sonne-fuer-europa-ein-neues-generationsprojekt)>, y la traducción al español se publica con autorización de la revista *Blätter für Deutsche und Internationale Politik*. Traducción del alemán de Mariano Grynszpan.

Los logros de la unidad continental se ven hoy seriamente amenazados. Nadie sale a las calles a manifestarse en favor de una UE sometida a la fuerte presión de los «mercados» (es decir, del capital financiero). Por el contrario, aumentan las críticas al «monstruo de Bruselas» y los sectores populistas de derecha ganan cada vez más adeptos, sobre todo entre los jóvenes escépticos y detractores del concepto comunitario. Más allá de sus fronteras, la UE sigue siendo muy atractiva, tanto para la castigada oposición civil en Ucrania y Belarús como para el movimiento democrático del norte de África. No obstante, aunque interiormente se articula la indignación desde la Plaza Syntagma en Atenas hasta la Puerta del Sol en Madrid, la UE ejecuta sin piedad una injusta política de austeridad, que ensombrece las perspectivas futuras de los jóvenes.

En este caso, las reminiscencias históricas son tan poco útiles como las apelaciones morales. Lo que se requiere es un proyecto innovador, que motive y movilice a los jóvenes nuevamente (o por primera vez) para impulsar los «Estados Unidos de Europa». En las encuestas, la mayoría de los menores de 30 años se declaran cosmopolitas, apoyan la justicia global, abogan por la sostenibilidad ambiental y promueven el compromiso de la ciudadanía en el nivel local. Parece haber poco espacio entonces para Europa como proyecto del

futuro. Tal vez la propuesta que sigue solo sea una vieja ilusión proeuropea, pero cabe preguntarse si no existe la posibilidad de combinar los tres ejes de mayor interés actual para los jóvenes adultos del continente: una profunda adhesión al resurgimiento democrático en la zona del Mediterráneo, una clara disposición a fortalecer la protección ambiental-climática y la oportunidad de impulsar una transformación energética. ¿Se puede llenar el vacío con un proyecto que, desde el norte y desde el sur del Mediterráneo, genere nuevas energías para Europa, tanto en sentido literal como metafórico?

Difícilmente sea posible, si la cooperación energética se limita a megaemprendimientos y prioriza los intereses de las grandes empresas (como el multimillonario proyecto Desertec, que busca aprovechar el potencial del desierto para incorporarlo a la red europea). Los planes económicos y técnicos liberan energía política cuando forman parte de un programa integral diseñado para la paz y el desarrollo. Es lo que ocurrió en los años 50 con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) o la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), cuyas virtudes son evocadas aún hoy por la gente de mayor edad. Así se creó una comunidad económica que sirvió esencialmente para evitar las guerras, reconciliar a antiguos enemigos acérrimos y promover el ascenso social de mucha gente.

■ **Ante el cambio climático, el pico petrolero y la catástrofe nuclear en Japón, habría que crear una verdadera Unión Mediterránea**

Desde luego, no es posible poner nuevamente en escena programas como CECA o, menos aún, Euratom, máxime si se considera que ambos presentaban graves deficiencias en materia climática y ambiental. Sin embargo, cabe pensar en una política industrial y social diseñada a escala continental y orientada a las energías renovables. Su aplicación fomentaría la creatividad empresarial dentro de Europa y en su periferia, y sentaría la base comercial para un proyecto generacional propio y moderno. Sería una verdadera Unión Mediterránea e irradiaría sus ventajas. Si en la parte septentrional de África surgen nuevos centros industriales, los vecinos situados al Sur en el Sahara tendrán más posibilidades de desarrollo. La vía energética unidireccional hacia el Norte puede generar una transferencia hacia el Sur y redundar en un beneficio mutuo.

Este proyecto sería una respuesta adecuada frente al cambio climático, el pico petrolero y la catástrofe nuclear en Japón, que ha demostrado que el uso pacífico de la energía atómica no resulta conveniente como tecnología de transición o alternativa. Es necesario realizar un cambio consecuente hacia las modalidades renovables y fomentar la cooperación mundial.

Además, se requiere una política energética exterior que revea la relación con los países de Oriente Medio y del norte de África, así como su conexión con la red energética europea. Es la mejor manera de apoyar la democratización en la región y de formar una capa empresarial que no solo se interese por los ingresos derivados de la exportación de materias primas.

Durante mucho tiempo existió una relación estrecha y fatal entre la exportación de petróleo y el despotismo regional, pero la actual rebelión árabe anuncia el final material y político de los regímenes basados en los petrodólares. El levantamiento es joven: tanto en el Magreb como en el Mashrek, aproximadamente dos tercios de la población tiene menos de 30 años. Desde la «revuelta del pan» ocurrida en Argelia en 1988 hasta el movimiento democrático iraní de 2009, pudo observarse que la nueva generación, y especialmente las mujeres jóvenes quieren democracia sin medias tintas. Internet y los medios sociales crearon otras posibilidades de comunicación, que permiten eludir la censura y los controles estatales presentes en las emisiones televisivas y las publicaciones convencionales. Las viejas ideologías de liberación (nacionalismo, panarabismo, socialismo) están muy desacreditadas entre los jóvenes, que ya no reclaman un islamismo politizado, sino un Estado de derecho con buenas prácticas de gobierno.

Indudablemente, la «primavera árabe» –propagada desde Túnez hacia los distintos centros de la región– se está agotando y deja entrever perspectivas turbias para el movimiento democrático. Dentro de este marco, podrían agudizarse las disputas tribales y las diferencias religiosas entre chiítas, alevíes y sunitas, así como entre musulmanes y cristianos. La revolución árabe fue esencialmente secular y los grupos islámicos han mantenido hasta ahora una postura bastante moderada, pero las minorías musulmanas radicalizadas y las facciones terroristas podrían aprovecharse de la incertidumbre posrevolucionaria y sembrar la inestabilidad. Túnez y Egipto aparecen como posibles precursores de una democratización autónoma, Marruecos y Jordania emergen tal vez como modelos de una transición ordenada, mientras que en Libia se optó por intervenciones militares y una liberación desde el exterior, lo que algunos plantean para Siria. Aunque existen características específicamente árabes (entre ellas, una secularización menos consecuente), muchos analistas comparan este movimiento popular irreversible con la ola revolucionaria europea de 1848. Habrá que ver si la democratización logra mejorar también la situación de las mujeres, los homosexuales, las minorías religiosas y los agnósticos, y si hay una presión y estímulos suficientes para que los sectores islámicos acepten las reglas del juego democrático.

Las personas que salieron a las calles querían, sobre todo, una vida mejor y más digna. Sin embargo, lo primero que experimentaron fue la inseguridad y el desempleo masivo. Es por eso que estas sociedades de transición demandan éxitos económicos: inversiones, investigación conjunta y cooperación para el desarrollo. Sería bueno que Europa asumiera finalmente como un problema propio el tema de la democratización en su periferia y que apoyara con más ímpetu a los pioneros locales del cambio. La política exterior alemana cometió un error inconcebible: solo se manifestó en la región a través de una abstención en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) respecto a la intervención militar en Libia y con la posterior exportación de armamentos a Arabia Saudita, cuestionable desde el punto de vista moral y constitucional. Por cierto, también desaprovechamos oportunidades en los Balcanes, donde todas las repúblicas fragmentadas a partir de la ex-Yugoslavia quieren convertirse en miembros de la UE. Dada esa situación, Europa podría crear un plano político capaz de reconciliar económica y culturalmente a los enemigos étnicos y religiosos.

Ahora que ya no tenemos a Muamar Kadafi como amigo, ¿no dependemos acaso de regímenes imprevisibles y de extorsionistas islámicos, que en algún momento pueden interrumpir el suministro de energía solar?



Aunque cada vez que llega el invierno Vladimir Putin y Gazprom nos muestran este instrumento de tortura, aún no escarmentamos. Es fundamental promover la cooperación energética sobre una base de igualdad, para que los gobiernos árabes comprendan cuáles son las obligaciones y las ventajas que conlleva la dependencia mutua. Las democracias siempre son más confiables y previsibles que las dictaduras.

■ **La protección ambiental puede convertirse en la política de paz de la era posideológica**

Evidentemente, la protección ambiental y la transformación energética van mucho más allá de una mera reparación y adaptación técnica: incorporan un nuevo patrón económico y social en los Estados nacionales, y abren campos de acción para una cooperación global. Dentro de este sentido amplio, la protección ambiental puede convertirse en la política de paz de la era posideológica. Tal vez la amenaza de los factores naturales lleve a la humanidad a entablar relaciones caracterizadas por el beneficio recíproco y la solidaridad global.

A primera vista esto parece utópico. Hasta ahora, el debate serio sobre el cambio climático ha generado una gran cantidad de controversias. El derretimiento de los casquetes polares agudiza las luchas por los recursos minerales en la región del Ártico,

mientras se intensifican las disputas relacionadas con el reparto de la torta, el control de las vías marítimas libres de hielo y la protección de las reservas naturales y las poblaciones indígenas. En el Polo Norte sigue habiendo al menos algunas ventajas económicas, pero en otros lugares el cambio ambiental trae consigo mayores problemas. La grave escasez de agua y de suelos fértiles no solo puede desencadenar conflictos locales y regionales, sino que también puede afectar a otras zonas del planeta mediante la presión migratoria. Ante tal situación, los organismos de política de seguridad internacional, las Fuerzas Armadas y el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de Alemania analizan un escenario de futuras guerras climáticas.

Para avanzar hacia la paz en materia climática, es necesario superar la incongruencia establecida en el viejo orden, que define espacios naturales como fronteras entre países. Los ríos y las cadenas montañosas suelen verse, de manera errónea, como límites «naturales», los lagos y las cordilleras se dividen políticamente y el ambiente de las regiones en cuestión sufre las consecuencias. Allí se instalan centrales energéticas y plantas industriales, cuyas emisiones nocivas se exportan a través del viento. Sin embargo, los ecosistemas no conocen fronteras. Frente a la amenaza, el mundo se ha convertido en una aldea y en una sociedad global real, como

la conformada por los mercados financieros, las empresas transnacionales y los turistas extranjeros.

Debido a esta revolución geotopológica, los Estados pasan a la defensiva, lo que acentúa la tragedia de lo común y provoca la caída económica de los bienes colectivos globales. El aumento del nivel del mar perjudica a todos, nadie gana con la mayor concentración de dióxido de carbono en la atmósfera ni con la tala de los bosques. Es necesario modificar el rudimentario derecho ambiental internacional para que el énfasis deje de estar en los países y en las negociaciones entre gobiernos. Deben priorizarse en definitiva los intereses de la humanidad en materia de desarrollo y protección ecológica, con la posibilidad de endurecer las sanciones y los controles.

La cooperación presenta una paradoja histórica: en la época de la Guerra Fría, bajo la espada de Damocles que significaba la posible autodestrucción nuclear, los archienemigos políticos, ideológicos y militares estaban dispuestos a negociar; hoy, en cambio, ante un peligro reconocido por todos, aún no se han hallado los medios para promover una cooperación genuina. Se trata de una terrible miopía estratégica. La cooperación global no solo es necesaria y urgente desde el punto de vista moral debido a la presión que impone el cambio climático,

sino que también ofrece varias ventajas adicionales, tales como los beneficios de una economía verde. Además, especialmente para los jóvenes de los países ricos o pobres, se abriría la perspectiva de nuevos emprendimientos.

Cuanto más democrático sea el mundo, mayor será la probabilidad de implantar una nueva era de cooperación global, capaz de afrontar los graves problemas del planeta y ofrecer buenas condiciones de vida a las generaciones venideras, tanto en el Sur como en el Norte. La UE se encuentra nuevamente frente a la oportunidad de crear una verdadera Unión Mediterránea, y esta vez no debe desaprovecharla. El Mare Nostrum –tal la denominación del Mediterráneo durante el Imperio Romano– ya es parte del pasado. Hoy es necesario ofrecer alternativas futuras concretas a los jóvenes de ambas costas y otorgar un fundamento político, económico y cultural sostenible a las relaciones euro-árabes. El nuevo proyecto de integración podría llamarse «Nuestro Mar». Esto significaría una «europeización» de las instituciones y prácticas democráticas más allá de las fronteras de los países. Los conceptos de naciones independientes o «núcleo europeo» se han tornado obsoletos. A partir de la necesidad, la crisis actual puede dar impulso a los Estados Unidos de Europa. Lo que falta es apoyo y legitimación democrática. ☐



 **TEMA CENTRAL**

Menos desigualdades,  
¿más justicia social?

## Los límites de la igualdad de oportunidades

En las últimas décadas, la «igualdad de oportunidades» se fue imponiendo por sobre otra visión de la igualdad de matriz socialdemócrata, que el autor denomina «igualdad de posiciones». En este sentido, quienes defienden la igualdad de oportunidades –el modelo del liberalismo estadounidense– se preocupan menos por reducir las desigualdades que por luchar contra las discriminaciones que impiden transitar por la estructura social en función de méritos personales. El artículo sostiene que la izquierda debe combinar igualdad de posiciones con igualdad de oportunidades, pero dando prioridad a la primera, lo que no debe confundirse con una defensa conservadora del Estado de Bienestar tal como hoy lo conocemos.

**FRANÇOIS DUBET**

Dos grandes maneras de concebir la justicia social se combinan, yuxtaponen y enfrentan hoy en día, aunque su definición y las tensiones que las oponen estén frecuentemente disimuladas por la generosidad de los principios que las inspiran y por la imprecisión del vocabulario que las sustenta. Estas dos maneras de concebir la justicia social proceden de un problema común: buscan reducir la tensión fundamental que existe en las sociedades democráticas entre la afirmación de la igualdad fundamental de todos los

---

**François Dubet:** sociólogo, profesor de la Universidad de Bordeaux II. Es autor, entre otros libros, de *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades* (Siglo XXI, Buenos Aires, 2011).

**Palabras claves:** igualdad de oportunidades, igualdad de posiciones, meritocracia, Estado de Bienestar.

**Nota:** traducción del francés de Aldo Giacometti.

individuos, por un lado, y las desigualdades sociales reales vinculadas a las tradiciones, la competencia de intereses y el «normal» funcionamiento de las sociedades modernas, por el otro. Estas dos grandes soluciones son la igualdad de *posiciones* y la igualdad de *oportunidades*. En ambos casos, se trata de reducir ciertas desigualdades sociales con el propósito de volverlas aceptables, si no perfectamente justas, en la sociedad en que vivimos.

Por supuesto, cada una de estas maneras de concebir la justicia social tiene sus méritos: lo más probable es que deseemos vivir en una sociedad que sea, al mismo tiempo, relativamente igualitaria y relativamente meritocrática. Nos escandalizan tanto las desigualdades de ingreso entre los más pobres y los que cada año ganan varias decenas de salarios mínimos, como las discriminaciones impuestas a las minorías, a las mujeres y a los diversos grupos segregados que no pueden aspirar a cambiar de posición social porque están de algún modo asignados a su lugar. A primera vista, no se trataría de elegir entre el modelo de posiciones y el de oportunidades ya que, después de John Rawls y muchos otros pensadores antes que él, sabemos que una sociedad democrática en verdad justa debe necesariamente combinar la igualdad fundamental de todos sus miembros con las «desigualdades justas» que surgen de una competencia meritocrática equitativa. Se sabe que esta alquimia está en el corazón de una filosofía política democrática y liberal que le garantice a cada uno el derecho a llevar su vida tal como le parezca, en el marco de una ley y de un «contrato» comunes.

### ■ La igualdad de posiciones

La primera de estas maneras de concebir la justicia social se centra en las *posiciones* que organizan la estructura social, es decir, en el conjunto de espacios sociales ocupados por los individuos, ya sean mujeres u hombres, miembros de minorías visibles o de la mayoría «blanca», «cultos» o menos «cultos», jóvenes o menos jóvenes, etc. Esta representación de la justicia social invita a reducir las desigualdades de ingresos, de condiciones de vida, de acceso a servicios, de seguridad, etc., que están asociadas a las posiciones sociales ocupadas por individuos muy distintos en varios aspectos: nivel de calificación, sexo, edad, talento. La igualdad de posiciones busca ajustar la estructura de las posiciones sociales sin poner el acento en la circulación de los individuos entre los diversos puestos desiguales. En este caso, la movilidad social es una consecuencia indirecta de la relativa igualdad social. En pocas palabras, no se trata tanto de prometer a los hijos de los obreros que tendrán tantas oportunidades de llegar a ser ejecutivos como las que tienen los hijos de estos

últimos, como de reducir la brecha en las condiciones de vida y de trabajo entre los obreros y los ejecutivos. No se trata tanto de permitirles a las mujeres que ocupen los empleos hoy reservados a los hombres, como de hacer que los empleos que ocupan tanto las mujeres como los hombres sean tan iguales como sea posible.

La igualdad de posiciones fue impulsada por el movimiento obrero y, de modo más general, por la izquierda. Durante más de un siglo, buscó reducir las desigualdades entre las posiciones sociales gracias a la seguridad social contra los imprevistos de la vida y los riesgos de la economía, gracias a la redistribución de las riquezas mediante retenciones sociales y un impuesto progresivo sobre la renta y al desarrollo de los servicios públicos y del Estado de Bienestar. Es en primer lugar en el terreno de las condiciones de trabajo y de los salarios donde se constituyen y se reducen las desigualdades sociales. A fin de cuentas, los países que desarrollaron estas políticas son mucho menos desiguales que los otros. Hay que destacar también que el modelo de justicia social construyó una representación de la sociedad en términos de clases sociales y de focalización de la lucha contra las desigualdades en la esfera del trabajo. Más allá de eso, la igualdad de posiciones construye un contrato social expandido y una solidaridad esencialmente «ciega» a las «deudas», a los «créditos» y a las responsabilidades de cada individuo.

Con todo, este modelo de justicia enfrenta hoy día numerosas críticas. Se le reprocha, entre otras cosas, haber desarrollado un Estado corporativista en el que cada cual defiende su posición y las ventajas adquiridas. En este sentido, sería poco eficiente; la crítica liberal no deja de subrayar las altas tasas de desempleo de los Estados de Bienestar corporativistas. También se le reprocha el debilitamiento de la confianza y la cohesión sociales, ya que cada individuo depende más del Estado que de sus conciudadanos. Así, la igualdad de posiciones sería con frecuencia conservadora. Ciega a las discriminaciones que sufren sobre todo las mujeres y los obreros, privilegiaría a los hombres blancos y calificados; invitaría a cada uno a quedarse en su lugar más que a cambiar de puesto. Por último, la igualdad de posiciones sería cada vez más difícil de defender en un mundo globalizado en el que los sistemas de protección social compiten entre sí.

### ■ La igualdad de oportunidades

La segunda manera de concebir la justicia, la que progresivamente se impone hoy en día, se centra en la igualdad de oportunidades, o sea, la posibilidad



para todos de ocupar cualquier posición en función de un principio meritocrático. Aspira menos a reducir las desigualdades de las posiciones sociales que a luchar contra las discriminaciones que obstaculizan la realización del mérito, permitiéndole a cada cual acceder a posiciones desiguales como resultado de una competencia equitativa en la que individuos iguales se enfrentan para ocupar puestos sociales jerarquizados. En este caso, las desigualdades son justas, ya que todos los puestos están abiertos a todos. Con la igualdad de oportunidades, la definición de las desigualdades sociales cambia sensiblemente en relación con el modelo de posiciones, porque son menos desigualdades de posiciones que un conjunto de obstáculos que se opone a que se establezca una competencia equitativa, sin que la estructura de posiciones sea a priori discutida. En este caso, el ideal no es una sociedad en la que las desigualdades de posición sean limitadas, sino una en la que cada generación debería ser redistribuida equitativamente en todas las posiciones sociales en función de los proyectos y los méritos de los individuos. En este modelo, la justicia requiere que los hijos de los obreros tengan las mismas oportunidades de llegar a ser ejecutivos que los hijos de los ejecutivos, sin que la distancia de posición entre los obreros y los ejecutivos esté en juego. De la misma manera, el modelo de las oportunidades implica que las mujeres tengan igual presencia en todos los escalones de la sociedad sin que se transforme la jerarquía de las actividades profesionales y de los ingresos. Esta figura de la justicia social

**La igualdad de  
 oportunidades aspira  
 menos a reducir  
 las desigualdades de las  
 posiciones sociales  
 que a luchar contra  
 las discriminaciones  
 que obstaculizan la  
 realización del mérito ■**

también obliga a considerar lo que se conoce como «diversidad» étnica y cultural, con el objetivo de que esté representada en todos los niveles de la vida social.

La igualdad de oportunidades cambia profundamente las representaciones de la sociedad. Las clases sociales son sustituidas por grupos que pasan a ser definidos sobre la base de las discriminaciones que sufren con relación a su «raza», su cultura, su sexo y sus «capacidades especiales». Como estas marcas son negativas, cada uno de los actores que denuncia las discriminaciones afirma simultáneamente una exigencia de *reconocimiento* y transforma así el estigma en características positivas, rasgos culturales y sociales que fundan la diversidad de la sociedad. Asimismo, cuando las minorías sustituyen a las clases sociales, la representación de la sociedad cambia totalmente. Las asociaciones, las fundaciones, los diversos organismos de lucha contra las discriminaciones desplazan de



manera progresiva a los sindicatos al reclamar cuotas de participación y al llevar ante los tribunales la batalla contra las discriminaciones. Esto desestabiliza profundamente los modos de representación política. El contrato social «ciego» es sustituido por contratos más individualizados, que comprometen la responsabilidad de cada individuo y lo llevan a hacer valer su mérito para optimizar sus oportunidades. Si triunfa, mejor; si fracasa, peor para él.

Este modelo de justicia puede ser criticado por razones opuestas a las que se esgrimen contra el modelo de igualdad de posiciones. En primer lugar, no parece que la igualdad de oportunidades reduzca las desigualdades sociales; los países que aplican este principio de justicia social (principalmente, Estados Unidos y Gran Bretaña) exhiben una mayor desigualdad que los países socialdemócratas y corporativistas. Es verdad que la igualdad de oportunidades no nos dice qué desigualdades son intolerables y se limita a tender una red salvavidas para los más pobres. La definición de las injusticias en términos de discriminación genera un mecanismo de competencia entre las víctimas que están interesadas en «exhibir» sus discriminaciones para beneficiarse de ciertas políticas específicas. A fin de cuentas, la multiplicación de las minorías reemplaza la multiplicación de las corporaciones. Por último, no es seguro que la igualdad de oportunidades sea más liberal, más favorable a la autonomía, que la igualdad de posiciones. Sustituye el conservadurismo de los puestos por los rigores del mérito, ya que cada cual es plenamente responsable de lo que le sucede. Asimismo, los gobiernos que privilegian la igualdad de oportunidades suelen ser los más conservadores, los más dados a «culpar a las víctimas», en la medida en que no supieron aprovechar las oportunidades que les fueron otorgadas.

### ■ **Prioridad a la igualdad de posiciones**

Sin embargo, el hecho de que queramos a la vez la igualdad de *posiciones* y la igualdad de *oportunidades* no nos dispensa de elegir el orden de nuestras prioridades. En efecto, en términos *prácticos*, en términos de políticas sociales y de programas políticos, no se hace exactamente lo mismo según se les dé prioridad a las *posiciones* o a las *oportunidades*. Por ejemplo, no es igual afirmar como prioridad el aumento de los salarios bajos y la mejora de las condiciones de vida en los barrios populares que subrayar la imperiosa necesidad de hacer que los niños de esos barrios tengan las mismas oportunidades que otros de acceder a la elite para escapar a su condición en función de su mérito. Podemos abolir la posición social injusta o permitirles a los individuos salirse de dicha posición sin poner en tela de juicio la posición misma;

e incluso si deseamos hacer ambas cosas, debemos elegir bien cuál de las dos vamos a hacer *primero*. En una sociedad rica pero necesariamente obligada a establecer prioridades, no es lo mismo elegir mejorar la calidad de la oferta escolar en los barrios desfavorecidos que ayudar a los que tienen mayor mérito entre los alumnos desfavorecidos a fin de que tengan la oportunidad de unirse a la elite escolar y social. Para elegir un ejemplo más claro, no es lo mismo hacer que los miembros de las minorías etnoraciales estén representados de manera equitativa en el Parlamento y en los medios que hacer que los puestos que ocupan en la construcción y en las obras públicas estén mejor retribuidos y sean menos penosos. El argumento según el cual de manera ideal se deberían hacer ambas cosas no resiste los imperativos de la acción política, que tiene que decidir fatalmente lo que parece más importante y más decisivo. Podemos desear tanto la igualdad de posiciones como la igualdad de oportunidades, pero si no queremos vivir de ilusiones, estamos obligados a elegir el camino que parezca más justo y más eficaz, estamos obligados a dar la prioridad a una de estas dos maneras de concebir la justicia.

La elección es aún más urgente cuando se comprueba que estos dos modelos de justicia social no son solo esquemas teóricos tan poco discutibles el uno

**No es necesario reificar las clases sociales, por un lado, o las minorías, por el otro, para comprender que una sociedad no se percibe ni actúa sobre sí misma de la misma manera si prioriza las *posiciones* o las *oportunidades* ■**

como el otro. En los hechos, están sostenidos por movimientos sociales diferentes, que privilegian a grupos e intereses también distintos. Estos modelos no movilizan ni *construyen* exactamente a los mismos actores ni los mismos intereses. Yo no me defino ni actúo de la misma manera según luche por mejorar mi *posición* o por aumentar mis *oportunidades* de salir de mi posición. En el primer caso, el actor generalmente es definido por su trabajo, por su «función», por su «utilidad» y por su explotación. En el segundo caso, por su

identidad, por su «naturaleza» y por las discriminaciones que sufre en tanto mujer, en tanto minoría estigmatizada. Por supuesto, ambas maneras de definirse, de movilizarse y de actuar en el espacio público son legítimas, pero no pueden ser confundidas y, ahí también, nos toca elegir cuál de las dos tiene prioridad. No es necesario reificar las clases sociales, por un lado, o las minorías, por el otro, para comprender que una sociedad no se percibe ni actúa sobre sí misma de la misma manera si prioriza las *posiciones* o las *oportunidades*.

Si defiendo la prioridad de la igualdad de *posiciones*, no lo hago para negarle su legitimidad a la justicia de las *oportunidades* y del mérito, sino por dos razones esenciales. La primera es que la igualdad, al invitar a un ajuste de la estructura social, es «buena» para los individuos y para su autonomía; aumenta la confianza y la cohesión social en la medida en que los actores no se empeñan en una competencia constante, tanto para lograr el éxito social como para exponer su estatus de víctima para beneficiarse de una política específica. La igualdad de posiciones, aunque siempre relativa, crea un sistema de deudas y de derechos que lleva a subrayar lo que tenemos en común más que lo que nos distingue y, en ese sentido, refuerza la solidaridad. La igualdad de posiciones no aspira a la comunidad perfecta de las utopías y las pesadillas comunistas, sino que busca la calidad de la vida social y, por esa vía, la de la autonomía personal, ya que al no encontrarnos amenazados por desigualdades sociales demasiado grandes tenemos más libertad de acción. En ese sentido, no contradice la filosofía política liberal, aunque lleva a regular y limitar el libre juego del liberalismo económico. Resumiendo, la mayor igualdad posible es buena «en sí misma» en la medida en que no ponga en peligro la autonomía de los individuos y, más aún, es deseable porque refuerza esa autonomía.

El segundo argumento a favor de la igualdad de posiciones se basa en que es acaso la mejor manera de realizar la igualdad de oportunidades. Si entendemos por oportunidades la posibilidad de circular en la estructura social, de recorrer los escalones, ya sea para subir o para bajar en función del mérito y del valor propios, resulta evidente que esta fluidez aumenta al achicarse la distancia entre los puestos, al no encontrarse con tantos obstáculos quienes suben ni con tanto que perder quienes bajan. Al revés de lo que dice la leyenda, hay más movilidad social en Francia que en EEUU, donde las distancias entre las distintas posiciones sociales son más grandes. En efecto, en su principio mismo, el llamado a la igualdad de oportunidades no dice nada de las distancias que separan las condiciones sociales, y estas pueden ser tan grandes que los individuos no lleguen a atravesarlas nunca –con excepción de algunos héroes de los cuales uno se pregunta si no serán el árbol de la fluidez que no deja ver el bosque de la inmovilidad, o sea, héroes de pura propaganda–. A pesar de la sabiduría de lo que Rawls llama el «principio de diferencia»<sup>1</sup>, que requiere que

---

1. *Teoría de la justicia*, FCE, México, DF, 1975. El «principio de diferencia» es la idea de que cierto nivel de desigualdad social y económica puede ser justificado si resulta en el mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad (si las desigualdades basadas en consideraciones de productividad y eficiencia resultan en mejoras reales y más importantes para los pobres que un igualitarismo a secas donde más pobres quedan pobres, o incluso ven su situación empeorar, aunque sean más iguales). [N. del E.]

la igualdad de posiciones no lleve a un deterioro de la condición de los menos favorecidos, es fácil constatar que, en todas partes, las desigualdades se profundizaron más en los países donde prevalece el modelo de las *oportunidades* que en los países donde prevalece el modelo de las *posiciones*.



La defensa de la prioridad de la igualdad de posiciones no debe ser confundida con la lucha por el mantenimiento del Estado de Bienestar tal como es hoy. No supone ignorar las críticas serias que le dirigen todos los *outsiders*, todos aquellos que no pueden beneficiarse de ese Estado. La lucha por la igualdad de posiciones exige, por lo tanto, encarar serias reformas en el Estado de Bienestar y en los servicios públicos. También supone romper con algunas clientelas políticas tradicionales de la izquierda que optimizan los intereses de ese sistema, y exige rever el sistema de transferencias sociales con el objetivo de saber realmente quién gana y quién pierde. Requiere, en cualquier caso, acabar con el «velo de ignorancia» y eliminar al menos en parte la opacidad que se ha generado. ☒

## Ecuador Debate

Abril de 2012

Quito, Ecuador

Nº 85

COYUNTURA: Diálogo sobre la coyuntura: Protesta social y reactivación de la oposición política. Conflictividad socio-política: noviembre 2011- febrero 2012. TEMA CENTRAL: El reino (de lo) imaginario: Los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008. Los intelectuales en su laberinto (la ilusión de lo político). Gramsci y los intelectuales. La desvinculación social y el intelectual disidente. Intelectuales indígenas ecuatorianos: tensiones y desafíos ante el sistema educativo formal. Gobernabilidad y autonomía. Dos cuestiones claves para el estudio de los profesionales y expertos. DEBATE AGRARIO-RURAL: Comunidades y territorio en la Costa del Ecuador. ANÁLISIS: Condición laboral y proyecciones culturales en San Andrés, Cantón Guano. La derrota de las organizaciones socialistas en México (Estado de Hidalgo) 1917-1942. RESEÑAS.

Ecuador Debate es una publicación del Centro Andino de Acción Popular. Redacción: Diego de Utreras 733 y Selva Alegre, Apartado aéreo 17-15-173-B, Quito, Ecuador, Tel.: 2 522763. Correo electrónico: <caap1@caap.org.ec>.

## Posneoliberalismo cuesta arriba

*Los modelos  
de Venezuela, Bolivia  
y Ecuador en debate*

Venezuela, Bolivia y Ecuador se han transformado para algunos en una suerte de «eje del mal» latinoamericano y para otros, en un «eje revolucionario». Sin embargo, un enfoque centrado en las políticas económicas y sociales efectivamente aplicadas permite rescatar los avances, ponderar las tareas pendientes y escapar de la inflación ideológica con la que a menudo se analizan estos procesos. El modelo de los tres países está basado en un Estado compensador, sostenido en los altos precios de las materias primas, que no obstante ha sido capaz –con diferencias– de aplicar políticas contracíclicas en un contexto de crisis internacional, al tiempo que se desplegaban diversos programas sociales, bajo la consigna de que ahora sí «hay patria para todos».

**PABLO STEFANONI**

«**E**l único sistema que permite que triunfe la igualdad y la libertad es el socialismo», mientras que el capitalismo representa el «reino de la desigualdad y la opresión», declaró el presidente venezolano Hugo Chávez Frías a mediados de febrero de 2012<sup>1</sup>. «O muere el capitalismo o muere la Madre Tierra», expresó Evo Morales en 2010 durante la contracumbre climática de Tiquipaya<sup>2</sup>. Y el mandatario ecuatoriano y economista Rafael Correa señaló

---

**Pablo Stefanoni:** jefe de redacción de NUEVA SOCIEDAD. Es coautor de *Debatir Bolivia. Perspectivas de un proceso de descolonización* (con Maristella Svampa y Bruno Fornillo, Taurus, Buenos Aires, 2010).

**Palabras claves:** extractivismo, izquierdas, inclusión social, Venezuela, Bolivia, Ecuador.

1. «Nuevo intento de la burguesía y sus jefes imperiales será pulverizado por el pueblo» en *El Correo del Orinoco*, 15/2/2012, <[www.correodelorinoco.gob.ve/politica/nuevo-intento-burguesia-y-sus-jefes-imperiales-sera-pulverizado-por-pueblo/](http://www.correodelorinoco.gob.ve/politica/nuevo-intento-burguesia-y-sus-jefes-imperiales-sera-pulverizado-por-pueblo/)>.

2. AFP, 20/4/2010.

que «el desafío del socialismo moderno es cambiar el modelo de desarrollo»<sup>3</sup>. Los tres presidentes pertenecen al bloque de países que las tesis de las «dos izquierdas» ubican en el ala radical del mapa político de América Latina; unos, porque este eje constituiría el verdadero cambio rumbo a un futuro poscapitalista; otros, porque constituiría la izquierda vetusta, populista y no democrática.

Sin embargo, si acercamos la lupa hacia estos tres procesos, las políticas públicas parecen más cerca de la búsqueda del «buen capitalismo» (más Estado

**La consigna «Ahora hay patria para todos», con sus variantes, da cuenta de este objetivo de generar un nuevo pacto social y una integración de quienes tradicionalmente se sintieron fuera de proyectos nacionales elitistas y racistas ■**

e inversión pública en infraestructura, equilibrios entre el capital financiero y el capital productivo, mayores derechos para los trabajadores y excluidos, políticas sociales) que de un modelo anticapitalista o socialista. La consigna «Ahora hay patria para todos», con sus variantes, da cuenta de este objetivo de generar un nuevo pacto social y una integración de quienes tradicionalmente se sintieron fuera de proyectos nacionales elitistas y racistas, lo que mereció el nombre de «colonialismo interno». Es

por ello que los discursos «populistas» enfatizan la existencia de dos países: uno visible e integrado pero formal, y otro invisible, sumergido y al mismo tiempo muy real, el «país verdadero» (un elemento político-analítico que ciertos análisis «antipopulistas» suelen dejar de lado). Todos estos procesos constituyeron su identidad a partir de la denuncia de la «democracia corrupta y excluyente» y su dinamismo va acompañado de un cambio de las elites en el poder.

Pero, al mismo tiempo, un elemento común a la Revolución Bolivariana en Venezuela, la Revolución Democrática y Cultural boliviana y la Revolución Ciudadana en Ecuador –nótese que todos estos procesos de cambio se auto-definen como «revoluciones»– es el carácter extractivista de sus economías, las dinámicas rentistas que se generan y la dificultad para comenzar a pensar transiciones posextractivistas de mediano o largo plazo. Como ya se ha demostrado, estas «paradojas de la abundancia» suelen ir acompañadas de débiles niveles de institucionalidad, distorsiones en la asignación de recursos (conocidas como «enfermedad holandesa», o «enfermedad neocolonial» en

3. *Periodistas en español*, <[www.periodistas-es.org/politica/rafael-correa-el-desafio-del-socialismo-moderno-es-cambiar-el-modelo-de-desarrollo](http://www.periodistas-es.org/politica/rafael-correa-el-desafio-del-socialismo-moderno-es-cambiar-el-modelo-de-desarrollo)>, 29/7/2011.

términos de Fernando Coronil<sup>4</sup>), una visión simplista del desarrollo (Estado mágico o cultura del milagro: una idea de que todo se puede «porque somos ricos») y, finalmente, alto nivel de estatismo, centralización y verticalismo que frenan los procesos de construcción de ciudadanía y alientan las democracias plebiscitarias<sup>5</sup>. Una de las derivaciones ideológicas es lo que Fernando Molina ha llamado «nacionalismo geológico»<sup>6</sup>, que al tiempo que propone un «Estado fuerte» –como el vicepresidente Álvaro García Linares ha definido el proyecto vigente en Bolivia–, choca con una serie de consecuencias de las lógicas extractivistas que minan sus objetivos. Siguiendo a Alberto Acosta (ex presidente de la Asamblea Constituyente ecuatoriana), podemos sintetizar esas consecuencias en:

- instituciones del Estado demasiado débiles para hacer respetar las normas y ser capaces de fiscalizar las acciones gubernamentales;
- ausencia de reglas y de transparencia, que alienta la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos y los bienes comunes;
- políticas cortoplacistas y poco planificadas de los gobiernos;
- ilusión de riqueza fácil derivada de la explotación y exportación masiva de recursos naturales, incorporada como un ADN en amplios segmentos de la sociedad y los gobiernos.

La voluntad de salir del rentismo se expresó en Venezuela en la fórmula de Arturo Uslar Pietri: «sembrar el petróleo», que apuntaba a reinvertir los recursos de la renta petrolera en sectores productivos de la economía, especialmente en la agricultura (y esa agenda sigue siendo el pilar del nacionalismo también en Ecuador y Bolivia, donde bastaría con reemplazar petróleo por gas). Pero, como demuestra la historia, no es fácil salir del extractivismo ni alcanza para ello la voluntad presidencial; muchas fuerzas se estructuran alrededor de los intereses que el sistema sedimenta. Hoy Venezuela es uno de los mayores importadores de alimentos de toda América Latina, por un monto de más de us\$ 5.000 millones anuales en 2010 y con tendencia creciente<sup>7</sup>. La dependencia de las materias primas también se observa en Bolivia, donde el gobierno propicia un «gran salto industrial», y en gran medida

---

4. «Es el petróleo, estúpido! Petróleo y revolución: una visión general» en Mario Ayala y Pablo Quintero: *Diez años de revolución bolivariana. Historia, balance y perspectivas (1999-2009)*, Maipue, Buenos Aires, 2009.

5. V. Alberto Acosta: «Maldiciones que amenazan la democracia» en *Nueva Sociedad* N° 229, 9-10/2010, disponible en < [http://www.nuso.org/upload/articulos/3722\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3722_1.pdf)>.

6. F. Molina: *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales*, Pulso, La Paz, 2009.

7. «Importaciones de alimentos en Venezuela ascenderán a us\$ 6.500M en 2011» en *América Economía*, <[www.americaeconomia.com/negocios-industrias/importaciones-de-alimentos-en-venezuela-ascenderan-us6500m-en-2011](http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/importaciones-de-alimentos-en-venezuela-ascenderan-us6500m-en-2011)>, 22/11/2010.

en Ecuador, donde el Plan Nacional del Buen Vivir anuncia un proceso de 16 años para salir del modelo primario exportador e iniciar una economía de bioservicios<sup>8</sup>.

El modelo actual realmente existente en los tres países podría definirse como una combinación de extractivismo –con una mayor presencia estatal, vía procesos de nacionalización<sup>9</sup>– y democratización en el reparto de la renta hidrocarburífera, mediante políticas sociales más o menos institucionalizadas y más o menos universalistas. En general, se apuesta por políticas de transferencia de renta (bonos) e infraestructura social (salud, educación, alimentos a bajo costo, etc.). Con todo, como ha advertido Eduardo Gudynas, los «nuevos extractivismos», a diferencia de los viejos, conllevan Estados compensadores –que despliegan políticas redistributivas más activas–, pero sin quebrar el modelo de explotación y exportación de naturaleza (recursos mineros, petroleros y monocultivos intensivos). Ello ha redundado en buenos resultados en relación con la reducción de la pobreza –en el contexto del *boom* internacional de los precios de las materias primas–, pero el modelo neoextractivista se ha mostrado incapaz de construir las mediaciones para dar forma a Estados de Bienestar *à la* sudamericana<sup>10</sup> (la reducción de la pobreza parece incluso una tendencia más general en la región). A pesar de los discursos, que transmiten mucho de ilusión desarrollista/industrialista, hay pocos avances en la elaboración de una agenda posextractivista de mediano o inclusive de largo plazo. En este punto, es necesario marcar una diferencia en el caso de Ecuador, donde el impacto de las críticas ecologistas (y la propuesta de alternativas) parece, al menos en el papel, superior a Bolivia o Venezuela<sup>11</sup>.

---

8. República del Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Quito, 2009.

9. Con todo, algunos sectores acusan a Chávez de debilitar la nacionalización de los 70 con los contratos de asociación con empresas transnacionales. Al respecto, v. <[www.soberania.org](http://www.soberania.org)>.

10. E. Gudynas: «Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano» en *Nueva Sociedad* N° 237, 1-2/2012, disponible en <[www.nuso.org/upload/articulos/3824\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3824_1.pdf)>.

11. «El Plan del Buen Vivir [ecuatoriano] para el periodo 2009-2013 es innovador, radical y coherente. Entre sus principios orientadores figuran el regreso del Estado en su papel redistribuidor y orientador de la economía, lo que llama un igualitarismo republicano y un cambio del modelo de acumulación desde el viejo y conocido modelo primario-exportador, hacia uno endógeno, bio-centrado, basado en el aprovechamiento de los servicios de la biodiversidad, en el conocimiento y el turismo». Pablo Ospina: «Promesas temporales. El cambio del régimen de acumulación, propuestas y realizaciones de la revolución ciudadana (Ecuador)» en AAVV: *¿Otros mundos posibles? Crisis, gobiernos progresistas y alternativas de sociedad*, Fundación Rosa Luxemburg / Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2012, disponible en <[www.raulzelik.net/images/rzdownload/otrosmundos2.pdf](http://www.raulzelik.net/images/rzdownload/otrosmundos2.pdf)>. V. tb. René Ramírez Gallegos: «Izquierdas y 'buen capitalismo'. Un aporte crítico desde América Latina» en *Nueva Sociedad* N° 237, 1-2/2012, disponible en <[www.nuso.org/upload/articulos/3818\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3818_1.pdf)>.



Por ejemplo, el nuevo «sistema económico comunal» venezolano presenta varias dudas, vinculadas en gran medida al fracaso de la anterior apuesta por las cooperativas, cuando los ingentes subsidios estatales no alcanzaron para hacer funcionar el nuevo sistema<sup>12</sup>. Las empresas comunales no pagarán impuestos –al menos «por un tiempo»– y, según el diputado Alfredo Murga, presidente de la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional, «en una sana administración tributaria no hace falta ese pago, para eso está la renta petrolera». Agrega que «durante mucho tiempo, estará la transición en la que coexistirán los modos de producción no capitalistas con los capitalistas, y eso será hasta que la madurez de la sociedad vaya extinguiendo esas formas capitalistas. El esquema de producción capitalista no se eliminará de un plumazo». Y otro diputado de la misma comisión señaló que en las empresas comunales «no habrá privilegios, no habrá posiciones jerárquicas y todos percibirán lo mismo por igual»<sup>13</sup>. ¿Este proyecto constituirá, entonces, otro experimento «poscapitalista» sustentado en la renta petrolera? La pregunta se vincula a la sostenibilidad de las políticas implementadas, sus niveles de institucionalización y su impacto sobre las condiciones de vida de los sectores más pobres.

### ■ ¿Socialismo petrolero?

Es en Venezuela donde se ha intentado aplicar más políticas, aunque también es, de los tres, el país donde estos emprendimientos han estado más desarticulados frente a la institucionalidad vigente. En Bolivia y Ecuador, las medidas han sido menos creativas y en parte más modestas, aunque se han articulado como nuevos derechos en las leyes y constituciones. En Venezuela se han ensayado varios mecanismos –en la primera etapa, «operativos cívicos militares»– para llevar adelante «procesos de inclusión masivos y acelerados» a través de «una distribución más justa de la renta petrolera». Los críticos del rentismo hablan de la «cultura de campamento» en la que predominan los operativos extraordinarios sin continuidad

**Es en Venezuela donde se ha intentado aplicar más políticas, aunque también es, de los tres, el país donde estos emprendimientos han estado más desarticulados frente a la institucionalidad vigente ■**

12. Marc Saint-Upéry: *El sueño de Bolívar. El desafío de las izquierdas sudamericanas*, Paidós, Barcelona, 2008.

13. Mayela Armas H.: «En las empresas comunales se eliminará división del trabajo» en *El Universal*, 30/6/2010.

en el tiempo<sup>14</sup>. Pero fue el propio Chávez quien, admitiendo implícitamente el fracaso de una agenda de desarrollo poshidrocarburífera, definió el proyecto en marcha como «socialismo petrolero».

Durante el *Aló Presidente* N<sup>o</sup> 288, el mandatario venezolano explicó que «estamos empeñados en construir un modelo socialista muy diferente al que imaginó Marx en el siglo XIX. Ese es nuestro modelo, contar con esta riqueza petrolera». Afirmó, además, que «el socialismo petrolero no se puede concebir sin la actividad petrolera» y que este recurso «le da una configuración peculiar a nuestro modelo económico»<sup>15</sup>.

El objetivo socialista –aunque se use una fórmula del utilitarismo del siglo XIX– es maximizar la felicidad social («la felicidad más grande para el mayor número de personas»). Y en ese marco, la receta más exitosa para tal fin fueron las misiones sociales, con mucha repercusión dentro y fuera de Venezuela y cuyo comienzo está fechado en 2003. Las razones de su implementación estuvieron vinculadas a la coyuntura política, y el propio Chávez relacionó las misiones con las encuestas que lo daban perdedor para el referéndum revocatorio convocado para 2004 a iniciativa de la oposición. Fue un plan de emergencia coordinado con Fidel Castro<sup>16</sup>.

Y el plan funcionó. Chávez fue ampliamente ratificado en 2004, lo que constituyó un bumerán para la oposición, al tiempo que las misiones se volvían el eje de la política social bolivariana. Incluso algunos críticos de Chávez admiten que tuvieron un efecto positivo, al menos en sus inicios. Amplia cobertura, autoorganización y empoderamiento social, grandes montos invertidos... La Misión Barrio Adentro buscó resolver las carencias en la esfera de la salud (sobre todo con médicos cubanos, que Fidel Castro «exportó» en abundancia); las misiones Robinson, Ribas y Sucre se encargaron de la alfabetización y la continuidad educativa; la Misión Mercal proveyó alimentos a bajo precio en un contexto de creciente inflación; la Misión Hábitat se ocupó de la vivienda urbana, y la Misión Vuelvan Caras, de la capacitación laboral. Todas ellas tuvieron un fuerte impacto en las barriadas populares: una cobertura de 50% de la población en la Misión Mercal y 30% en la Misión Barrio Adentro entre

---

14. Rafael Uzcátegui: *La revolución como espectáculo. Una crítica anarquista al gobierno bolivariano*, El Libertario / La Cucaracha Ilustrada / Libros de Anarres / La Malatesta / Tierra del Fuego, Buenos Aires, 2010.

15. Prensa de PDVSA: «Chávez: Estamos construyendo un socialismo petrolero muy diferente del que imaginó Marx» en *Aporrea.org*, <[www.aporrea.org/ideologia/n98719.html](http://www.aporrea.org/ideologia/n98719.html)>, 29/7/2007.

16. Marta Harnecker: «Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre del 2004», citado en R. Uzcátegui: ob. cit.

2004 y 2006, según Yolanda D'Elía y Cristyn Quiroz. Para 2007, de acuerdo con datos de la Encuesta de Presupuesto y Gastos Familiares, 48% de la población se benefició de al menos una de las misiones<sup>17</sup>.

La primera crítica es, como ya mencionamos, el carácter *ad hoc* de la institucionalidad vigente (en general, las misiones son financiadas por Petróleos de Venezuela, PDVSA), lo que el oficialismo justificó en la necesidad de evitar las trabas burocráticas y acelerar los cambios; el viejo Estado aparece a menudo como un obstáculo para la revolución, y esto se resuelve creando institucionalidades paralelas y no poco inestables en términos de continuidad. Pero, desde 2006, se suma el hecho de un debilitamiento del propio sistema de cobertura de las misiones, entre otras razones por la disminución de la llegada de médicos cubanos y del financiamiento (Venezuela combinaba alta inflación con recesión y desabastecimiento de productos<sup>18</sup>). El propio Chávez reconoció en 2009 que «la Misión Barrio Adentro ha venido bajando el nivel de eficiencia que tuvo siempre. Estamos estudiando el tema, las razones, las causas». Algo similar ocurrió con el Mercal debido también a la disminución de su financiamiento (puntos de venta, provisión de productos, etc.).

**El viejo Estado aparece a menudo como un obstáculo para la revolución, y esto se resuelve creando institucionalidades paralelas y no poco inestables en términos de continuidad ■**

En síntesis, más allá de la descripción puntual de cada caso, se trata de una dificultad estructural: la desinstitucionalización de las políticas sociales, los financiamientos a través de mecanismos extrapresupuestarios dispersos (sumados a la baja ejecución, la poca transparencia y los altos costos operativos) y la dificultad para incluir esas políticas en un nuevo tipo de Estado con previsibilidad en el mediano plazo, más allá de los vaivenes políticos coyunturales.

17. Y. D'Elía y C. Quiroz: «Las misiones sociales: ¿una alternativa para superar la pobreza?», citado en Vanesa Cartaya y Nino Gianforchetta: «El futuro de la democracia en Venezuela» en Anja Dargatz y Moira Zuazo (editoras): *Democracias en transformación. ¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?*, Friedrich-Ebert-Stiftung Bolivia/Ecuador/Venezuela, La Paz, 2012.

18. La inflación ascendió a 26% en 2011, y al mismo tiempo se revirtió la tendencia recesiva con un crecimiento de 4,2% según datos del Banco Central de Venezuela. El máximo organismo bancario señala que el aumento del PIB fue impulsado por la construcción, específicamente por efecto de la Gran Misión Vivienda Venezuela, programa estatal que ha construido más de 150.000 viviendas durante 2011, lo que tuvo un impacto en las cadenas productivas relacionadas. V. «BCV: Economía venezolana creció 4,2 por ciento en 2011» en Radio Nacional de Venezuela, 22/2/2012, <[www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=2&t=177464](http://www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=2&t=177464)>.

Así, se observan mejoras en los niveles de pobreza hasta 2007, cuando los guarismos tienden a estabilizarse. Pero el periodo de auge de las misiones coincidió parcialmente con un crecimiento de la producción y el consumo que impulsó el aumento del empleo y el salario real: entre 2004 y 2007, el efecto bonanza de la renta petrolera fue superior al ciclo expansivo de los precios de la década de 1970. Pese a ello, la inserción laboral siguió siendo precaria. Al mismo tiempo, el sistema de salud formal ha enfrentado su peor crisis entre 2008 y 2009 y las propias autoridades reconocieron el colapso funcional del sistema sanitario (incluyendo casos de cierre por migración del personal médico, el mal estado de la infraestructura y la insalubridad e inseguridad). A esto se suman niveles muy elevados de inseguridad ciudadana, que afectan sobre todo a los sectores populares.

■ **Vivir –o sobrevivir– bien**

La dificultad para separar el impacto de las políticas sociales del propio *boom* económico derivado del precio de las materias primas es clara en el caso de Bolivia, cuya economía se beneficia del viento de cola derivado de los altos precios de los hidrocarburos y otros minerales; como dice la publicidad oficial, Bolivia volvió a ser una potencia minera, luego del derrumbe de los precios del estaño de los años 80. Es decir, estamos en la parte alta del ciclo rentista de una economía en la que alrededor de 80% de las exportaciones están repre-

**La dificultad para separar el impacto de las políticas sociales del propio boom derivado del precio de las materias primas es clara en el caso de Bolivia; volvió a ser una potencia minera luego del derrumbe de los precios del estaño de los años 80 ■**

sentadas por el gas, otros productos de la minería y la soja. El país vive un auge económico desconocido en su historia reciente, y eso ha tenido fuertes efectos en la industria de la construcción en las principales ciudades bolivianas.

Como anticipamos, el eje de las políticas sociales de Evo Morales son los bonos de transferencia de renta, financiados con recursos hidrocarbúricos y siguiendo un criterio relativamente universalista e institucionalizado. Así, se ha creado un programa de bonos destinados a la niñez, a los ancianos y a las mujeres embarazadas. En un país con una amplia mayoría de la población inserta en la economía informal urbana o en la actividad rural, uno de los sectores más vulnerables es, sin duda, el de los ancianos, sin acceso a la jubilación. En este contexto,

el actual gobierno amplió la cobertura del Bonosol –creado por el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en los años 90– a las personas mayores de 60 años, lo rebautizó como Renta Dignidad y lo paga en forma mensual en lugar de anualmente. El monto asciende a 200 bolivianos, equivalentes a unos us\$ 30 por mes. En el caso de las políticas previsionales, se redujo la edad jubilatoria a 58 años en el marco del sistema de capitalización individual, con el reemplazo de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) privadas por una suerte de gran AFP estatal y la constitución de un fondo solidario mediante aportes laborales y patronales para sostener una renta mínima. Todo ello, en el contexto de una política macroeconómica «prudente», inflación bajo control y aumentos salariales moderados.

En el caso de la niñez, se ha implementado el bono Juancito Pinto, inscripto en la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario del Plan Nacional de Desarrollo, que consiste en un pago de us\$ 30 anuales a los alumnos de escuelas primarias públicas a cambio de que se mantengan en el sistema educativo. Dado que se trata de un monto bajo, su impacto es mayor en las áreas rurales, donde los niveles de pobreza y deserción escolar son más elevados y los de circulación monetaria, más escasos.

Más recientemente se ha creado el bono Madre, Niño y Niña Juana Azurduy para mujeres embarazadas, que otorga 50 bolivianos (unos us\$ 7) por cada control prenatal, con un máximo de cuatro. Además, las beneficiarias reciben 120 bolivianos (us\$ 17) por controles posparto y 125 bolivianos por controles médicos de los niños y niñas menores de dos años, para reducir la mortalidad materno-infantil<sup>19</sup>. Estas políticas alentaron a otros sectores a reclamar planes estatales de apoyo; por ejemplo, los discapacitados, que ahora se benefician de la Misión Solidaria Moto Méndez. Esta misión, con cooperación cubana y venezolana en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y, como las anteriores políticas sociales, con apoyo de las Fuerzas Armadas bolivianas, entrega «ayuda técnica», como sillas de ruedas, muletas, colchones especiales, etc., luego de una revisión médica. Recientemente se ha aprobado también un bono anual para discapacitados.

Igualmente, en el marco del ALBA, hay en Bolivia varios centenares de médicos cubanos, y se impulsa el programa Misión Milagro, destinado a operar gratuitamente a afectados por cataratas y otras enfermedades de la vista, que tiene un fuerte impacto en la población más postergada. Además, el Programa

---

19. Organizaciones indígenas han denunciado que los condicionamientos del bono impiden el acceso al beneficio de los habitantes de regiones donde no hay servicios sanitarios.

Desnutrición Cero, destinado a los menores de cinco años, busca incidir en uno de los problemas más serios de Bolivia, la elevada pobreza extrema, inicialmente en los municipios más desfavorecidos del país.

**Aunque durante la gestión de Morales el ingreso per cápita subió a us\$ 1.871 anuales en 2010 frente a us\$ 942 en 2001, la pobreza continúa siendo elevada ■**

Empero, todo ello no es suficiente para mejorar consistentemente los niveles de vida. Aunque durante la gestión de Morales el ingreso per cápita subió a us\$ 1.871 anuales en 2010 frente a us\$ 942 en 2001 (Bolivia pasó a ser un país de ingresos medios de acuerdo con los parámetros del Banco Mundial), la pobreza continúa siendo elevada<sup>20</sup>. Entre 2005 y 2010, la pobreza nacional bajó de 60,6% a 49,9%; la rural, de 77,6% a 65,1%. La pobreza extrema bajó de 38,2% a 28,4% (62,9% a 44,7% en el campo)<sup>21</sup>. Esto ocurrió en el marco de un crecimiento notable de la inversión pública, que se triplicó en los últimos años.

Aunque el gobierno ha revertido algunas políticas de flexibilidad laboral, esto solo afecta al sector formal de la economía, pero según datos de un informe del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (Cedla) de 2009, la tasa de empleos informales asciende a 62% y apenas 23% de los trabajadores asalariados pertenece a un sindicato (51 de cada 100 en el sector público y 14 de cada 100 en el sector privado)<sup>22</sup>. Las remesas de migrantes ayudan parcialmente: representan alrededor de 5% del PIB<sup>23</sup>. No obstante, estos flujos dependen de una serie de variables exógenas, como recientes restricciones a la compra y el envío de dólares al exterior en Argentina<sup>24</sup>.

En el ámbito rural, el gobierno se comprometió a implementar un seguro agrícola contra desastres naturales, al tiempo que en 2006 fue aprobada la

20. Se calcula que ya el PIB per cápita supera los us\$ 2.000.

21. Fuente: Udape en Álvaro García Linera: *El «oenegismo», enfermedad infantil del derechismo (O cómo la «reconducción» del Proceso de Cambio es la restauración neoliberal)*, Vicepresidencia del Estado, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, La Paz, 2011, disponible en <www.rebelion.org/docs/133285.pdf>, fecha de consulta: 7/9/2011.

22. Silvia Escobar de Pabón y Bruno Rojas Callejas: «¡No hay derecho! Situación de los derechos laborales en Bolivia, 2009», Cedla, La Paz, agosto de 2010, disponible en <www.cedla.org/sites/default/files/No%20hay%20derecho%20Escobar.pdf>.

23. Banco Central de Bolivia: «Nivel de remesas de trabajadores a diciembre de 2011», nota de prensa N° 02/012, 27 de enero de 2011, disponible en <http://www.bcb.gob.bo/webdocs/2012/SalaDePrensa/NotaDePrensa/np02Remesas%20a%20diciembre%202011.pdf>. 46,6% de las remesas provienen de España, 19,7% de Estados Unidos y 13,2%, de Argentina, y el departamento donde tienen más incidencia es el de Santa Cruz, en el oriente del país.

24. V. «El cepo cambiario golpea a los inmigrantes de Bolivia y Perú» en *Clarín*, 1/4/2012, disponible en <www.ieco.clarin.com/economia/cambiario-golpea-inmigrantes-Bolivia-Peru\_0\_674332666.html>.

Tarifa Dignidad, que reduce un 25% la facturación de energía eléctrica a los usuarios cuyo consumo no supere los 70 kilovatios/hora al mes, en el área urbana, y 30 kilovatios/hora al mes en el campo. También se ha impulsado la campaña de alfabetización con el método cubano «Yo sí puedo», lo que permitió declarar a Bolivia libre de analfabetismo. No obstante, pese al éxito logrado por esta iniciativa, a la que se sumaron municipios oficialistas y opositores, su continuación, «Yo sí puedo seguir», se muestra más débil, escasa de la mística inicial, lo que pone en riesgo los éxitos alcanzados dado que, en gran medida, el analfabetismo en Bolivia es funcional.

Tampoco se observan transformaciones importantes en salud, más allá de la labor positiva pero *ad hoc* de los médicos cubanos presentes en zonas populares bolivianas y de las iniciativas en favor de un seguro universal de salud, para cumplir así con el texto constitucional, que reza: «Artículo 35.I. El Estado, en todos sus niveles, protegerá el derecho a la salud, promoviendo políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso gratuito de la población a los servicios de salud. (...) Artículo 36.I. El Estado garantizará el acceso al seguro universal de salud».

Así, las políticas sociales logran algo de distribución de renta y bastante de compensación simbólica (Evo Morales, ministros y militares salen en masa a pagar el Juancito Pinto, billete en mano) entre los sectores tradicionalmente excluidos, a lo que se suma la dotación de tierras a comunidades indígenas y campesinas. Pero estas políticas, aunque ya se transformaron en derechos subjetiva y legalmente, están lejos aún de dibujar un proyecto de sociedad más integrado, y a menudo el propio Morales confunde el carácter necesario y urgente de estas medidas de transferencia (moderada) de renta con el horizonte al que debería llegarse abriendo una discusión más amplia sobre la integración y la justicia social.

Todo ello introduce el problema de la creación de empleo productivo y mayores esfuerzos en materia educativa. Bolivia se encuentra hoy ubicada entre la ilusión desarrollista (grandes industrias, incluyendo «represas monstruosas» en la Amazonía, según palabras del vicepresidente García Linera, e «inmensas centrales nucleares» en el Salar de Uyuni, tal como anuncia el diario estatal *Cambio*), y las ilusiones comunitaristas de construir una nueva civilización no occidental y poscapitalista desde Bolivia (el «vivir bien»)<sup>25</sup>.

---

25. Fernanda Wanderley: «Pluralismo económico, mercado y Estado», ponencia presentada en la Mesa de Diálogo sobre Descolonización, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, agosto de 2010.

■ **Ecuador: inversión social, redistribución y posextractivismo**

En la misma línea, en Ecuador se ha optado por las políticas de transferencia de renta, aunque también se ha logrado aprobar una reforma impositiva progresiva (algo que no se discutió en Venezuela y Bolivia, donde predomina más fuertemente la economía rentista y se trata de distribuir más que de redistribuir). Uno de los ejes de la política social ecuatoriana ha sido el aumento del Bono de Desarrollo Humano, un programa existente desde hace una década que tiene como beneficiarios a los hogares pobres y extremadamente pobres, de us\$ 15 a us\$ 35 mensuales entre 2007 y 2010. Los beneficiarios del bono tienen también una serie de

**En la misma línea, en Ecuador se ha optado por las políticas de transferencia de renta, aunque también se ha logrado aprobar una reforma impositiva progresiva (algo que no se discutió en Venezuela y Bolivia) ■**

programas adicionales: créditos para vivienda, para pequeños emprendimientos productivos y para educación. Hay otras varias transferencias condicionadas ligadas al bono: bono escolar y de salud (visitas médicas, etc.). Un punto clave es que se promueve hacer de los receptores del bono sujetos de crédito ante el sistema financiero (los créditos blandos aparecen como un instrumento de integración social en los tres países).

Asimismo, se duplicó el Bono de la Vivienda de us\$ 1.800 a us\$ 3.600 (en el sector rural llegó a us\$ 3.960) y se creó un bono para quienes se ocupan del cuidado de personas discapacitadas.

Por otro lado, se ha mantenido un subsidio universal al gas doméstico y a la gasolina y se han promulgado tarifas diferenciadas en los servicios públicos<sup>26</sup>. La «Tarifa de la Dignidad» (electricidad) disminuye a la mitad el valor de cada kilovatio/hora para los sectores de bajo consumo y eleva dicha tarifa a los sectores medios y medios altos. Finalmente, en el marco de la lucha contra la inflación y los efectos de la crisis alimentaria y económica de 2008 y 2009, el gobierno fijó subsidios directos a ciertos productos e insumos (harina de trigo, agroquímicos, urea); intervino sobre el precio de productos de fuerte incidencia en la canasta popular (arroz, maíz, leche y pan) y acordó con el sector privado ciertos descuentos en precios al consumidor.

En el campo de la salud, se eliminaron los costos de las consultas médicas, se amplió el acceso a medicamentos esenciales gratuitos y se aumentó la jornada de atención diaria a ocho horas. Pero lo más importante es el incremento de

26. Franklin Ramírez G.: «Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana» en *Revista Temas y Debates* N<sup>o</sup> 20, 10/2010.



la inversión social como porcentaje del presupuesto general del Estado. Esta pasó de 18% en el ciclo 2001-2006 a 24% en la actualidad<sup>27</sup>. En paralelo, se ha invertido la relación gasto social/servicios de deuda: la inversión social pasó a ser 2,63 veces más que el servicio de la deuda. Al mismo tiempo, puede verse una mejora del salario real.

Estas políticas han permitido reducir la pobreza (de 37% en 2006 a 33% a mediados de 2010) y la pobreza extrema (de 16% a 14%). También se ha reducido la desigualdad medida con el índice de Gini. Sin embargo, el aumento de la pobreza entre los indígenas entre 2006 y 2009 muestra los límites de las políticas públicas de inclusión<sup>28</sup>. El acumulado de cuatro años de gasto público es de us\$ 74.000 millones, más que el gasto en 14 años de gobiernos anteriores. La recaudación fiscal aumentó de us\$ 4.522 millones en 2006 a us\$ 7.800 millones en 2010, pero además creció la redistribución: los impuestos directos (como el impuesto a la renta, un impuesto progresivo) pasaron de representar 26% de la recaudación en 2002 a 40,7% en 2010. El gasto público social pasó de 4,8% del PIB en 2006 a 8,1% en 2009 y 7,9% en 2010<sup>29</sup>.

### ■ Perspectivas

A la luz de un análisis más fino de las políticas públicas realmente aplicadas, no es difícil observar un hiato considerable entre las políticas sociales (progresivas pero limitadas en términos de un nuevo pacto social y fiscal) y los discursos «radicales» de los gobiernos «socialistas del siglo XXI». En efecto, las políticas sociales siguen atadas al ciclo expansivo de los precios internacionales de las materias primas, una variable exógena a estas administraciones. Al igual que en los casos boliviano y venezolano, en Ecuador la discusión deriva al problema microeconómico: cómo generar empleo productivo y de calidad. Por ejemplo, es aún insuficiente el aliento al sector de las micro, pequeñas y medianas empresas, a las cooperativas, a los emprendimientos comunitarios y asociativos. «No asoman estos sectores en la primera línea de preocupación del gobierno, pese a ser los mayores generadores de empleo y, a la vez, eficaces mecanismos para la

---

27. Juan Ponce y A. Acosta: «La pobreza en la 'revolución ciudadana' o ¿pobreza de revolución?» en *Vanguardia*, Quito, 15-21/11/2010.

28. *Ibid.* La ministra Nathalie Cely, en carta pública dirigida a la revista *Vanguardia*, donde se publicó un resumen del artículo de Ponce y Acosta, rebate los argumentos, basándose en algunas de las cifras que los autores emplean, para afirmar que «la pobreza de los indígenas no aumentó como se afirma en la versión que circuló en su revista, al contrario, se redujo entre 2008 y 2009». Manuel Chiriboga Vega sintetiza que, más allá de la discusión sobre si se redujo o no la pobreza entre la población indígena y rural, lo cierto es que se avanzó poco y esto nos debe hacer pensar que reducir la pobreza es una de las tareas nacionales más importantes. «Discusiones sobre pobreza» en *El Universo*, 28/11/2010.

29. P. Ospina: ob. cit.

redistribución del ingreso. No se ve que hayan sido integrados en un esfuerzo estratégico que sume esfuerzos y no los subordine a lógicas clientelares, que conducen, muchas veces, a beneficiar a los grupos económicos más grandes»<sup>30</sup>.

Finalmente, los países que transitan caminos posneoliberales se enfrentan al mencionado problema del rentismo: ¿cómo ir reduciendo transicionalmente la centralidad del sector extractivo y agroexportador, e incentivar la innovación científica y tecnológica<sup>31</sup>? ¿cómo combinar las necesidades «de caja» de corto plazo –que alientan el extractivismo– con visiones de mayor alcance en términos de proyectos de país?; ¿cómo articular el nuevo desarrollismo en marcha con el debate sobre la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo?

El proyecto Yasuní-ITT en Ecuador es, no obstante, un ejemplo de la fuerza de las críticas ambientalistas, aunque se trata de una iniciativa puntual: mediante un fideicomiso se han recogido aportes (que buscan llegar a 50% de lo que se conseguiría explotando esas riquezas petroleras) para dejar el petróleo bajo tierra. También Ecuador parece la excepción en la reflexión sobre la necesidad de una economía posextractiva del conocimiento, desarrollando para tal fin articulaciones virtuosas entre las diferentes dependencias estatales (la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –Senplades–, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación –Senescyt– y el Instituto Nacional de Preinversión), y propiciando la transformación en la educación superior. Un ejemplo es el proyecto de Ciudad del Conocimiento a partir de un acuerdo con Corea del Sur<sup>32</sup>.

En Venezuela y Bolivia, donde el plan es el desarrollo de las industrias básicas, se observa una debilidad de las fuerzas y articulaciones para complejizar el debate del desarrollo, lo cual agrega interrogantes sobre el futuro de la transición posneoliberal. Como apunta Ospina, los anuncios revolucionarios están por desgracia muy por encima de las realizaciones, y no solo se trata de ritmos sino de desacoples entre los planes y las políticas efectivamente aplicadas. Las dudas no cancelan las potencialidades de los cambios en marcha, pero matizan las posiciones más entusiastas sobre la superación del neoliberalismo, y más aún la apertura de senderos poscapitalistas. ☐

30. *Ibíd.*

31. V., por ejemplo, E. Gudynas: «Caminos para las transiciones post extractivistas» en Alejandra Alayza y E. Gudynas (eds.): *Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en Perú*, RedGE / Cepes, Lima, 2011, disponible en <<http://transiciones.org/publicaciones/GudynasCaminosPostExtractivismoPeru11.pdf>>.

32. V. «Yachay, la primera Ciudad del Conocimiento, será diseñada por Ecuador y Corea del Sur» en Sala de Prensa Senplades, 22/9/2011, <[www.senplades.gob.ec/web/18607/926](http://www.senplades.gob.ec/web/18607/926)>.

## Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas

*¿Hacia una protección social fragmentada?*

La lucha contra la pobreza en América Latina ha alcanzado un lugar de primer orden no solamente en las agendas de los gobiernos de centroizquierda sino también entre los de centroderecha. Mientras que las políticas de los 90 se centraron principalmente en reformas a la seguridad social, la década de 2000 ha estado dominada por la expansión de la asistencia social, en general con resultados positivos. Sin embargo, hoy es necesario un reordenamiento de la tradicional seguridad social y las nuevas políticas de asistencia social, regidas por diferentes instituciones del Estado, a fin de maximizar los efectos de las transferencias públicas sobre el bienestar y evitar una excesiva fragmentación.

**ARMANDO BARRIENTOS**

### ■ Introducción

La protección social, y especialmente la lucha contra la pobreza, han pasado a encabezar la agenda política en América Latina. Muchos atribuyen la reelección de Luiz Inácio Lula da Silva en 2006 al éxito de su programa Bolsa Familia. No es sorprendente que los gobiernos emergentes de centroizquierda en América Latina presten cierta atención a la pobreza y la desigualdad,

---

**Armando Barrientos:** es profesor y director de Investigación en el Instituto Brooks de la Pobreza Mundial, Universidad de Manchester.

**Palabras claves:** políticas sociales, mercado de trabajo, pobreza, América Latina.

**Nota:** trabajo presentado en la Jornada Internacional «¿De la desigualdad a la justicia social? Las políticas sociolaborales de América Latina en la disyuntiva», organizado por el International Center for Development and Decent Work (ICDD) de la Universidad de Kassel, NUEVA SOCIEDAD y Flacso Argentina, Buenos Aires, 28 y 29 de septiembre de 2011. Traducción del inglés de Silvia Giménez Varela.

dadas sus bases de apoyo naturales y su ideología. En cambio, sí es inusual que gobiernos de centroderecha como el de Vicente Fox en México o el de Sebastián Piñera en Chile también hayan identificado la protección social como un área prioritaria y se hayan comprometido a ampliar los programas existentes de transferencias para combatir la pobreza. El aumento de importancia de la protección social hasta el punto de encabezar la agenda de políticas públicas en América Latina es enigmático, y en cierto modo inesperado, dada la disminución del papel del gobierno y del gasto social registrada durante las décadas de 1980 y 1990.

Lo que caracteriza el reciente interés por la protección social es la proliferación de programas de transferencias de ingresos a hogares en situación de pobreza. Mientras que las políticas de los 90 se centraron principalmente en reformas a la seguridad social, la década de 2000 ha estado dominada por la expansión de la asistencia social. Durante el siglo xx, los sistemas de protección social de la región estuvieron dominados por la seguridad social y el principio de contribución. El crecimiento de los programas de transferencias para combatir la pobreza desde comienzos del siglo xxi, en cambio, hizo hincapié en la asistencia social y el principio de ciudadanía. Mientras que en los esquemas de seguridad social el empleo (formal) ofrecía una puerta de acceso a la protección social, la ciudadanía y la necesidad constituyen las principales bases del derecho a acceder a los programas de asistencia social. El crecimiento de la asistencia social desvincula del empleo formal el acceso a la protección social –si bien este es limitado–.

La asistencia social incluye programas financiados mediante impuestos y políticas para combatir la pobreza y la vulnerabilidad, mientras que la seguridad social remite a la protección contra contingencias relacionadas con el trabajo y el ciclo de vida por parte de instituciones basadas en las contribuciones o en el pago de primas. Junto con las políticas del mercado laboral, ya sean «pasivas» o «activas», la seguridad social y la asistencia social conforman la protección social. La protección social, junto con los programas y políticas que proporcionan servicios básicos (por ejemplo salud, educación y vivienda), constituyen las políticas sociales.

Muchos atribuyen a los programas de transferencias haber contribuido a la reducción de la pobreza en la región –una tendencia que se ha mantenido a pesar de la reciente crisis financiera– y a los avances en la batalla contra la desigualdad. Sin duda, el desplazamiento de la atención hacia la asistencia social en la década de 2000 en América Latina está plenamente justificado.



**En 2000, uno de cada dos trabajadores de la región dependía del empleo informal, y solo uno de cada cuatro trabajadores contribuía regularmente a un fondo de pensión ■**

En 2000, uno de cada dos trabajadores de la región dependía del empleo informal, y solo uno de cada cuatro trabajadores contribuía regularmente a un fondo de pensión<sup>1</sup>. Desde el punto de vista de las políticas, era lógico apuntar a la ampliación de la cobertura de la protección social para incluir a aquellos grupos excluidos de la seguridad social; esta era una de las recomendaciones que desde hace tiempo venía formulando la literatura especializada<sup>2</sup>. A los efectos prácticos, la seguridad social y las reformas efectuadas en los 90 pasaron por alto a la mayoría de los trabajadores y de la población. Los regímenes de protección social en la región han sido descritos como truncos, ya que solo beneficiaron a los grupos con empleo formal<sup>3</sup>. La extensión de la protección a los trabajadores informales exigirá alternativas a las formas convencionales de seguridad social existentes en América Latina.

Si bien una transformación en la asistencia social tiene sentido desde el punto de vista de las políticas públicas, las condiciones políticas que se necesitan para facilitar este tipo de cambio constituyen un desafío. A mediados de los 90, eran pocos los países latinoamericanos que contaban con programas de combate a la pobreza en gran escala. La asistencia social era residual e intensamente politizada. Los programas asistenciales eran reducidos y estaban reservados para grupos cuya situación se consideraba extremadamente vulnerable. Más allá de un puñado de países con programas limitados de pensiones no contributivas, las transferencias directas de ingresos a hogares en situación de pobreza durante mucho tiempo estuvieron asociadas a medidas cortoplacistas implementadas por gobiernos populistas con el fin de obtener apoyo antes de las elecciones. El despectivo término «asistencialismo» se utilizaba en forma habitual para describir este tipo de prácticas. Tras la grave crisis de los 80, la debilidad de la asistencia social hizo que la principal respuesta frente al incremento de la pobreza y la vulnerabilidad consistiera

---

1. Organización Internacional del Trabajo (OIT): *Panorama laboral 2001*, Lima, OIT, 2001.

2. Carmelo Mesa-Lago: «Social Security in Latin America and the Caribbean: A Comparative Assessment» en Ehtisham Ahmad, Jean Drèze, John Hills y Amartya Sen (eds.): *Social Security in Developing Countries*, Clarendon Press, Oxford, 1991, pp. 357-394.

3. Ariel Fiszbein: «Beyond Truncated Welfare States: Quo Vadis Latin América?», Banco Mundial (BM), Washington, DC, 2005; Rafael Rofman, Leonardo Lucchetti y Guzmán Ourens: «Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage», Social Protection Discussion Paper N° 616, BM, Washington, DC, 2008.

en fondos sociales, es decir, transferencias a las comunidades basadas en la demanda y establecidas por fuera de las agencias públicas. El apoyo político a la asistencia social brillaba por su ausencia.

El rápido crecimiento de los programas de asistencia social en América Latina a partir de mediados de la década de 1990 señala un importante cambio en el papel de la protección social en los debates políticos y sobre políticas públicas. Esto plantea, finalmente, la cuestión de si el crecimiento de la asistencia social apunta a una reformulación de los sistemas de protección social en la región.

### ■ La expansión de la asistencia social en la década de 2000

Desde comienzos del siglo XXI puede observarse un cambio en la prioridad asignada a los componentes de la protección social, desde la reforma de la seguridad social hasta la expansión de los programas de asistencia social. En la mayoría de los países se han introducido programas en gran escala de transferencia directa de ingresos dirigidos a hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Los programas anteriores, Progresas/Oportunidades en México y Bolsa Escuela/Bolsa Familia en Brasil, llegan actualmente a cerca de una cuarta parte de los hogares, mientras que el Bono de Desarrollo de Ecuador alcanza a alrededor de 40%. Los programas de transferencia de ingresos orientados hacia el desarrollo humano han dominado la atención de los responsables de formular políticas internacionales, quienes las han denominado «transferencias monetarias condicionadas». De hecho, hay una diversidad considerable en el diseño de programas de transferencias para combatir la pobreza en América Latina. También se han expandido los programas de pensiones no contributivas, una forma más tradicional de asistencia social. Además, más recientemente se han reformado y potenciado programas de transferencias orientados hacia la niñez en Uruguay y Argentina. Los programas integrados de combate a la pobreza, como el Plan Nacional para la Emergencia Social (Panes) en Uruguay y Chile Solidario en Chile ilustran un enfoque diferente en el diseño de estas políticas públicas<sup>4</sup>.

Una tipología útil de los programas de asistencia social en países en vías de desarrollo identifica tres «tipos ideales»<sup>5</sup>:

---

4. A. Barrientos: «Protecting Capabilities, Eradicating Extreme Poverty: Chile Solidario and the Future of Social Protection» en *Journal of Human Development and Capabilities* vol. 11 N° 4, 2010, pp. 579-597.

5. A. Barrientos y Claudio Santibáñez: «New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America» en *Journal of Latin American Studies* vol. 41. N° 1, 2009, pp. 1-26.

a) Los *programas de transferencias puros* proveen dinero en efectivo a hogares en situación de pobreza. Las pensiones no contributivas son un buen ejemplo de este tipo de transferencias.

b) Las *transferencias de ingresos y servicios* combinan suplementos al ingreso con la provisión o el uso de servicios básicos. Las transferencias condicionadas desde un enfoque de desarrollo humano, por ejemplo, ofrecen a los hogares participantes transferencias directas de ingresos vinculadas a condiciones de utilización de los servicios, especialmente de salud, educación y nutrición.

c) Finalmente, los *programas integrados de combate a la pobreza* ofrecen transferencias a medida y acceso preferencial a servicios para cubrir una serie de déficits.

Estos tres tipos ideales se basan en diferentes visiones acerca de las causas que subyacen a la pobreza: la pobreza como falta de ingresos; la pobreza como déficits multidimensionales; la pobreza como déficits multidimensionales y exclusión social. Lo que tienen en común es que todas son intervenciones financiadas mediante impuestos y lideradas por organismos públicos, orientadas a la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad, es decir, enmarcadas en la asistencia social.

***Incidencia.*** Los programas en gran escala de combate a la pobreza o de asistencia social han crecido rápidamente en todas las regiones en desarrollo en la última década, especialmente en los países de renta media. En el contexto latinoamericano, es importante resaltar la atención que prestan a la persistencia de la pobreza intergeneracional<sup>6</sup>. A menudo los programas se dirigen a hogares en situación de extrema pobreza y sus criterios de selección de beneficiarios tienen en cuenta las diferencias en la gravedad de la pobreza.

El gráfico 1 muestra la incidencia de los programas de transferencias orientados hacia el desarrollo humano en América Latina. Entre los países de la región, la asistencia social llega a 12% de todos los hogares (promedio no ponderado), apenas por debajo del porcentaje de la población en situación de extrema pobreza (12,9% en 2010)<sup>7</sup>. El carácter de los programas de combate a la pobreza es crecientemente multidimensional: buscan hacer frente a los efectos acumulativos de los déficits de ingresos, empleo, educación y salud,

---

6. *Ibíd.*

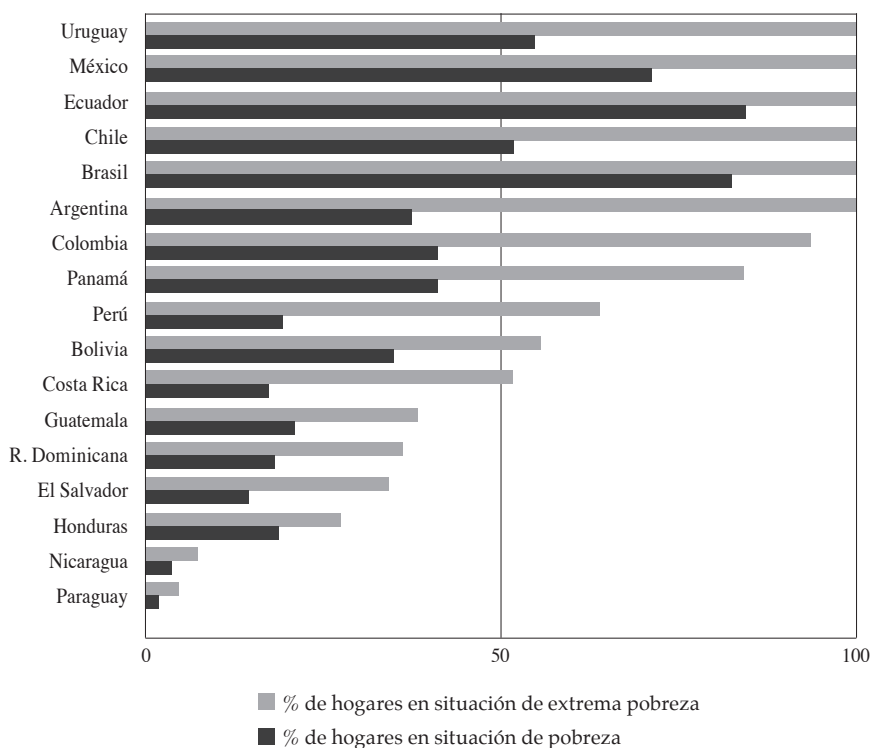
7. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina 2009*, Cepal, Santiago de Chile, 2009.



considerados por muchos como los principales factores que explican la persistencia de la pobreza. El enfoque centrado en los niños y en las transferencias regulares y confiables busca maximizar el impacto de los programas en la persistencia de la pobreza.

Gráfico 1

**América Latina: porcentaje de la población en situación de pobreza y extrema pobreza que recibe transferencias condicionadas de ingresos**



Fuente: Cepal: ob. cit.

**Países de renta baja y media.** El rápido crecimiento de la asistencia social en América Latina y el Caribe no ha sido homogéneo en todos los países. La expansión de la asistencia social ha sido más lenta y difícil en los Estados de renta más baja<sup>8</sup>. Estas naciones enfrentan serias limitaciones en su capacidad

8. A. Barrientos y C. Santibáñez: «Social Policy for Poverty Reduction in Lower-Income Countries in Latin America: Lessons and Challenges» in *Social Policy & Administration* vol. 43 N° 4, 2009, pp. 409-424.

de ejecución y de financiamiento de los programas de combate a la pobreza<sup>9</sup>. Y, por otro lado, la influencia de los donantes en el diseño e implementación de estos programas no siempre ha sido positiva.

En los países de renta media, el principal desafío ha sido la institucionalización de la asistencia social. A menudo, los programas de lucha contra la pobreza han sido concebidos como intervenciones a corto plazo, similares a proyectos de

**La transformación de proyectos autónomos en organismos públicos estables respaldados por legislación apropiada no se ha implementado con éxito en toda la región ■**

desarrollo, en lugar de ser estructurados como instituciones a largo plazo encargadas de reducir, prevenir y eventualmente eliminar la pobreza. La transformación de proyectos autónomos en organismos públicos estables respaldados por legislación apropiada no se ha implementado con éxito en toda la región. Esto constituye un importante desafío al que muchos países están haciendo frente mediante la crea-

ción de Ministerios de Desarrollo Social separados de los Ministerios de Trabajo y Protección Social que tradicionalmente tenían a su cargo las instituciones de seguridad social. De cara al futuro, la integración de la asistencia social y la seguridad social plantea un desafío particular para América Latina<sup>10</sup>.

**¿Por qué el crecimiento de la asistencia social?** En la sección anterior se señaló que, en términos de políticas y en el contexto latinoamericano, la expansión de la asistencia social está sustentada en múltiples razones. Las reformas a la seguridad social implementadas en los 90 no solo no fueron capaces de ampliar la cobertura, sino que en algunos países llevaron a su reducción<sup>11</sup>. El paquete de seguridad social y redistribución a lo largo del ciclo de vida ofrecido por los fondos de seguridad social, tanto reformados como no reformados, siguió siendo poco atractivo o inviable para importantes grupos de trabajadores informales y de bajos ingresos. A comienzos del siglo XXI, la protección social tenía poco para ofrecer en el nuevo contexto de los mercados de trabajo

9. Charity Moore: «Assessing Honduras' CCT programme PRAF, Programa de Asignación Familiar: Expected and Unexpected Realities», Country Study N° 15, International Poverty Centre (IPC), Brasilia, 2008; Fábio Vera Soares y Tatiana Britto: «Confronting Capacity Constraints on Conditional Cash Transfer Programmes in Latin America: The Cases of El Salvador and Paraguay», Working Paper N° 38, IPC, Brasilia, 2007.

10. Francisco H.G. Ferreira y David Robalino: «Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations», Policy Research Working Paper N° 5305, BM, Washington, DC, 2010; Santiago Levy: *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, The Brookings Institution, Washington, DC, 2008.

11. R. Rofman, L. Lucchetti y G. Ourens: *ob. cit.*

liberalizados, y los esfuerzos por ampliar la cobertura de la seguridad social habían obtenido escasos resultados durante un largo periodo.

Si bien se comprenden las ventajas de la expansión de la asistencia social, su rápido crecimiento en la década de 2000 se debe explicar en términos de cambios en el entorno de la economía política. El carácter trunco de la seguridad social en América Latina encaja con las coaliciones políticas derivadas y sustentadoras del modelo de industrialización por sustitución de importaciones dominante durante el periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial. La extensión –a menudo sin un financiamiento adecuado– del derecho a la seguridad social a los trabajadores de los incipientes sectores público e industrial ofreció un canal a través del cual los excedentes provenientes de la agricultura podían ser redistribuidos a las clases medias emergentes. Las estrategias de crecimiento centradas en la exportación que pasaron a ser dominantes durante la década de 1980 debilitaron a estas coaliciones políticas, por ejemplo mediante la reestructuración del empleo en el sector público y el desmantelamiento de la protección de los sectores industriales frente a la competencia extranjera<sup>12</sup>.

El crecimiento de la asistencia social también coincidió con el giro a la izquierda de la política latinoamericana que siguió a la consolidación de la democracia y a las reformas neoliberales. Hacer frente a los graves déficits de protección social que constituían el legado de los ajustes estructurales y las dictaduras en América Latina (la llamada «deuda social») constituyó un objetivo explícito de las coaliciones de centroizquierda. La expansión de los programas sociales es un medio apropiado para hacer frente a la pobreza, la exclusión y la cohesión social, especialmente en un contexto en que las coaliciones gobernantes cuentan con poco margen para transformar las políticas macroeconómicas o las políticas del mercado de trabajo. Si bien no parece polémico plantear una afinidad «natural» entre los gobiernos de centroizquierda y las políticas a favor de los pobres<sup>13</sup>, hay que tener la precaución de no exagerar este punto. De hecho, los gobiernos de centroderecha de México, Colombia

---

12. A. Barrientos: «Labour Markets and the (Hyphenated) Welfare Regime in Latin América» en *Economy and Society* vol. 38 N° 1, 2009, pp. 87-108.

13. Varios estudios comparativos sobre las consecuencias de la pobreza en diferentes países establecen un vínculo entre los gobiernos de centroizquierda y menores índices de pobreza. Ver Jennifer Pribble, Evelyne Huber y John D. Stephens: *The Politics of Poverty in Latin America and the Caribbean*, American Political Science Association, Washington, DC, 2005, mimeo. V. tb. Nancy Birdsall, Nora Lustig y Darryl McLeod: «Declining Inequality in Latin America: Some Economics, Some Politics», Working Paper N° 1120, Tulane University, New Orleans, 2011; y Luis Felipe López-Calva y N. Lustig: *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, The Brookings Institution / PNUD, Washington, DC, 2010.

y más recientemente Chile también han apoyado programas contra la pobreza. A la vez, es cierto que algunos gobiernos populistas de centroizquierda, como los de Nicaragua y Venezuela, no han hecho de las transferencias monetarias regulares a hogares en situación de pobreza la piedra angular de sus políticas. La influencia de los gobiernos de centroizquierda en el crecimiento de la asistencia social en América Latina es importante, pero no debería ser sobrevalorada.

Ciertos programas de transferencias emblemáticos han sido claves para asegurar el apoyo público y político en Brasil y México<sup>14</sup>. La percepción de la efectividad de los programas Bolsa Escuela en Brasil y Progresía en México se debe en gran medida a la orientación hacia la inversión social de su diseño. En estos casos, los objetivos no se limitan a la mitigación de la pobreza, sino que apuntan a una mejora más ambiciosa de las capacidades productivas de las generaciones más jóvenes. Las investigaciones no solo han demostrado la necesidad de hacer frente al carácter multidimensional de los déficits que padecen los hogares en situación de extrema pobreza, incluyendo la importancia fundamental de la duración de las políticas. También se han desarrollado herramientas de políticas públicas para clasificar los hogares en situación de pobreza y evaluar el impacto de los programas sociales, de manera de potenciar su credibilidad ante los responsables de formular políticas públicas y los contribuyentes. La emergente asistencia social en América Latina está basada en la investigación, está focalizada en la inversión social y es capaz de ofrecer resultados en términos de reducción de la pobreza.

### ■ El reequilibrio entre subsidios públicos, seguridad y asistencia social

Hace tiempo que los investigadores debaten sobre el peso relativo de la seguridad social y la asistencia social dentro de los sistemas de protección social. Gran parte de los debates y discusiones sobre políticas públicas relativas a la conveniencia y el impacto de las reformas a la seguridad social durante la década de 1990 giraron en torno de la relativa eficacia de los modelos alternativos de seguridad social, en particular de los planes de pensiones de beneficio definido *versus* los de contribución definida. En la década de 2000, la investigación y los debates sobre políticas públicas han estado divididos acerca de en qué medida los aspectos residuales y contractuales de la asistencia social menoscabaron los avances hacia formas universales de protección social. El

---

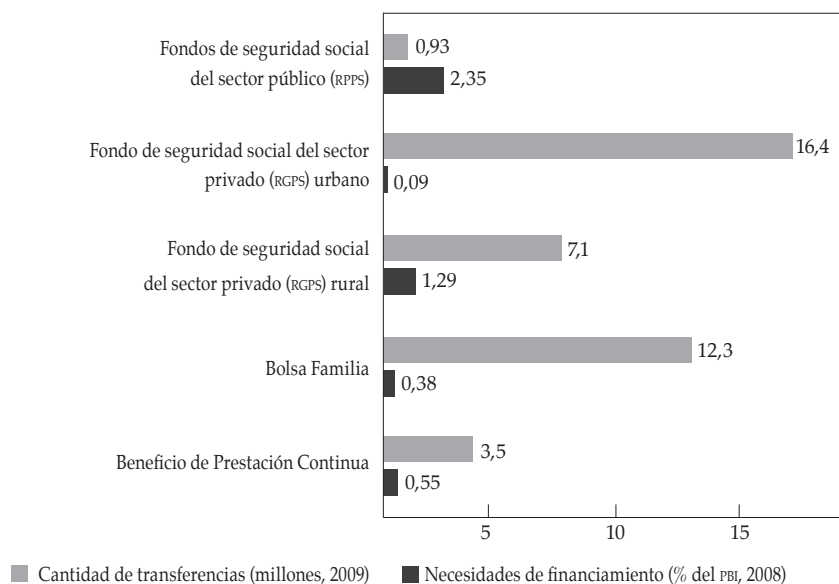
14. Kathy Lindert y Vanina Vincensini: «Social Policy, Perceptions and the Press: An Analysis of the Media's Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil», informe para la discusión, BM, Washington, DC, 2008.

debate sobre esta cuestión a menudo se ha alejado de las diversas perspectivas normativas sobre la forma ideal de los sistemas de protección social. Por el contrario, poner el foco en la asignación de subsidios públicos a la protección social permite examinar el probable efecto de los recientes cambios en la protección social, en lugar de su distancia de los sistemas ideales<sup>15</sup>.

Este enfoque reconoce que, en la práctica, los sistemas de seguridad social en América Latina, ya sean planes de jubilación en el sistema público de reparto o en sistemas de capitalización individuales (privados), absorben una cantidad considerable de subsidios públicos. La asistencia social, por otro lado, es financiada en su totalidad mediante subsidios públicos. Se trata, entonces, de prestar atención a la distribución de esos subsidios. El gráfico 2 muestra el reparto para el caso de Brasil.

Gráfico 2

### Brasil: necesidades de financiamiento de protección social y transferencias, 2008-2009



**Fuente:** cálculos del autor a partir de datos de Ana Cleusa Serra Mesquita, Luciana de Barros Jaccoud y Maria Paula Gomes dos Santos: «Garantía de Renda na Política Social Brasileira: Entre a Proteção aos Riscos Sociais e o Alívio à Pobreza», Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2010, mimeo.

15. A. Barrientos: «On the Distributional Implications of Social Protection Reforms in Latin America», Working Paper N° 2011/69, UNU / WIDER, Helsinki, 2011.

Los subsidios públicos a la seguridad social tienen un efecto limitado sobre la pobreza y la desigualdad en América Latina, fundamentalmente porque su alcance se restringe a los trabajadores con empleo formal. El análisis de los efectos redistributivos de la asistencia social sugiere que su impacto sobre la pobreza es significativo; sin embargo, su impacto sobre la distribución de los

**El análisis de los efectos redistributivos de la asistencia social sugiere que su impacto sobre la pobreza es significativo; sin embargo, su impacto sobre la distribución de los ingresos es limitado ■**

ingresos es limitado. La asistencia social tiene un impacto más amplio y más fuerte sobre la desigualdad que la seguridad social. Esto refleja las conclusiones de la incipiente literatura sobre los efectos redistributivos de los impuestos y las transferencias en la región<sup>16</sup>.

La consideración de los efectos redistributivos de los subsidios públicos en la seguridad social y la asistencia social sugeriría establecer un nuevo equilibrio, desde la seguridad social hacia la asistencia social, a fin de maximizar los efectos de las transferencias públicas sobre el bienestar. De hecho, la expansión de la asistencia social en la región en la década de 2000 indica que ya se está produciendo este reequilibrio<sup>17</sup>. En varios países de la región, incluyendo Brasil, México y Argentina, es un objetivo explícito de las políticas del gobierno. El reequilibrio ha sido facilitado por un contexto de crecimiento y el aumento de los ingresos fiscales. Además, el hecho de que los programas de asistencia social absorban una mínima proporción del PIB ha permitido que estos cambios hayan mantenido mayormente un perfil bajo. El alto nivel de subsidios públicos a la seguridad social en la mayoría de los países de América Latina sugiere que existe un amplio margen para el reequilibrio.

**■ El futuro de la protección social en América Latina**

Existen fuertes argumentos a favor de la idea de que los sistemas de protección social en la región se han visto fortalecidos por el crecimiento de la asistencia social en la última década. La asistencia social ofrece un mejor equilibrio entre el apoyo a los niños y el apoyo a los jubilados que la seguridad social, cuya atención se centra principalmente en los últimos. La asistencia social absorbe

---

16. Emmanuel Skoufias, K. Lindert y Joseph Shapiro: «Globalization and the Role of Public Transfers in Redistributing Income in Latin America and the Caribbean» in *World Development* vol. 38 N° 6, 2010, pp. 895-907.  
 17. A. Barrientos: «Labour Markets and the (Hyphenated) Welfare Regime in Latin América», cit.

un porcentaje mínimo de los ingresos públicos y es muy probable que los presupuestos de asistencia social se vean reducidos en el futuro, a medida que disminuye la pobreza. Por el contrario, las tendencias demográficas, y se podría argumentar que también las deficiencias en el diseño, sugieren que el apoyo de la opinión pública a las pensiones de la seguridad social sufrirá crecientes presiones en el futuro. La asistencia social contribuye a ampliar la cobertura de la protección social a sectores de la población que tradicionalmente se han visto excluidos de las instituciones de seguridad social. La asistencia social es eficaz para reducir la pobreza extrema y persistente; también tiene potencial para mejorar el desarrollo humano y la inclusión económica entre los grupos de bajos ingresos. Dependiendo de su diseño, la asistencia social puede contribuir a la reducción de la exclusión social. El crecimiento de la ayuda social es un hecho positivo, ya que llena un vacío en los sistemas de protección social de la región.

Del otro lado de la balanza, la asistencia social es eficaz en la reducción de la pobreza solo si forma parte de una estrategia de desarrollo exitosa que incluya el crecimiento económico y la provisión de servicios básicos. Los programas de combate a la pobreza del tipo de los actualmente vigentes en América Latina tienen un impacto más limitado en contextos de bajo crecimiento y graves déficits en la infraestructura de servicios. La expansión y eficacia de la asistencia social en los países de renta más baja de la región se han visto limitadas en comparación con los países de renta media y alta. Sostener los logros obtenidos en la reducción de la pobreza y la desigualdad asociados a la expansión de la asistencia social requerirá una mayor expansión e institucionalización, especialmente en los países de renta media y baja.

El crecimiento de la asistencia social ha resultado en un cambio en el carácter trunco de los sistemas de protección social de la región, pero estos cambios se han orientado hacia una configuración social segmentada de los componentes de la protección social<sup>18</sup>. El resultado parece ser un doble conjunto de instituciones, en el que la seguridad social provee protección de mayor calidad y fuertemente subvencionada para trabajadores con empleo formal, mientras que la asistencia social provee protección más limitada para la población que depende de empleos con ingresos más bajos y a menudo informales. La expansión de la asistencia social puede haber reducido el carácter trunco de la protección social, pero este resultado ha sido obtenido a cambio de un agravamiento de la segmentación. Salvo unas pocas excepciones, el crecimiento de la

---

18. *Ibíd.*

asistencia social en la región no ha consistido en la expansión de la cobertura de la seguridad social (como es la percepción dominante de la expansión de la protección social en Europa). Por el contrario, ha funcionado mediante la introducción de una serie de instituciones cuya lógica, institucionalización y financiamiento son diferentes.

¿Cómo evolucionarán en el futuro los sistemas de protección social segmentada? La investigación y los debates actuales sobre políticas públicas no han llegado a una conclusión firme sobre esta cuestión. La ortodoxia emergente plantea la necesidad de una mayor integración entre la seguridad social y la asistencia social, así como una urgente actualización de las políticas del mercado laboral<sup>19</sup>. El panorama de los países de renta más baja es diferente al de los países de renta media-alta. En estos últimos, las condiciones para integrar las instituciones de seguridad social, muy desarrolladas y consolidadas, con la asistencia social emergente son enormemente complejas. En la mayoría de los países, la asistencia social está siendo institucionalizada independientemente de la seguridad social, mediante Ministerios de Desarrollo Social en lugar de Ministerios de Trabajo y Seguridad Social. Esto sugiere una división a largo plazo. En los países de renta media-baja, cuyas instituciones de seguridad social son débiles y están poco desarrolladas, la situación es mucho menos compleja en el mediano plazo. La expansión de la asistencia social a duras penas perjudicará las instituciones de seguridad social, cuyo alcance es marginal.

La evolución de los sistemas de protección social estará determinada por varios factores conflictivos. En primer lugar, el alcance y la velocidad del actual reequilibrio de los subsidios públicos tendrán un gran impacto en la futura composición de los sistemas de protección social. Los efectos distributivos de la seguridad social y la asistencia social deberían constituir un importante criterio para la asignación de subsidios públicos a la protección social. En segundo lugar, habrá que prestar cada vez más atención a los incentivos para que los trabajadores de bajos ingresos contribuyan a la seguridad social, especialmente en países de renta media-alta. En tercer lugar, es fundamental incorporar al debate los cambios en el funcionamiento de los mercados laborales y en la estructura de los hogares, que a lo largo del tiempo han reducido la eficacia de la seguridad social como protección contra los riesgos sociales. En el mediano y largo plazos, los sistemas de protección social basados en el principio de ciudadanía serán más incluyentes que aquellos basados en el principio de contribución. ▣

---

19. **Cepal:** *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Cepal, Santiago de Chile, 2006; F.H.G. Ferreira y D. Robalino: ob. cit.; S. Levy: ob. cit.; Helena Ribe, D.A. Robalino e Ian Walker: *Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean. From Right to Reality*, BM, Washington, DC, 2010.



# Un balance crítico de los programas sociales en América Latina

*Entre el liberalismo y el retorno del Estado*

Este artículo discute los límites y las potencialidades de las políticas de transferencias condicionadas de renta (TCR), implementadas en América Latina desde fines de la década de 1990 para constituirse en instrumentos de protección que respondan a la nueva estructura de riesgos sociales. Se exploran algunas experiencias regionales (con referencia a Argentina y Uruguay) que intentan establecer nexos institucionales de estas prestaciones con las que ofrece el mercado de empleo. Con estas iniciativas se busca superar la fragmentación del esquema de bienestar social producida por la aplicación de las estrategias de reforma promercado en los últimos 30 años.

**CARMEN MIDAGLIA**

## ■ Introducción

La instauración del nuevo modelo de desarrollo en América Latina desde fines de la década de 1970 puso en tela de juicio las posibilidades económicas y políticas de sostener o inaugurar políticas de bienestar de orientación universal, vinculadas de alguna forma al mercado de trabajo. En el marco de la estrategia intervencionista de posguerra, la promoción de protecciones articuladas con el ámbito laboral suponía, para estas latitudes, la posibilidad de incorporación a un «movimiento político de modernización» en el que la

---

**Carmen Midaglia:** doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Pesquisa de Río de Janeiro (IUPERJ). Es docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay) e investigadora Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Es especialista en el análisis de las reformas socioeconómicas y los sistemas de bienestar social.

**Palabras claves:** focalización, programas sociales, fragmentación institucional, Argentina, Uruguay, América Latina.

integración social pretendía formar parte de la agenda pública. Por supuesto que la región estuvo lejos de alcanzar esa teórica meta política, en la medida en que la desigualdad social y la pobreza se transformaron en rasgos distintivos de este continente durante el siglo xx<sup>1</sup>.

La reforma socioeconómica promercado se impulsó bajo la consigna política de construir una alternativa eficiente de remoción de los factores estructurales que obstaculizaban un crecimiento regular y el establecimiento de un nuevo patrón de distribución económica en la región. Los nuevos formatos de protección pretendían –al menos discursivamente– atender la nueva estructura de riesgos sociales que comenzaba a instalarse en el continente, así como resolver los problemas de exclusión social.

Para alcanzar los fines políticos enunciados, en materia social se privilegió el recorte de las políticas sociales, ya sea privatizando o estableciendo criterios restrictivos para la selección de beneficiarios. Simultáneamente, se promovió una amplia gama de programas de combate a la pobreza, como muestra de la preocupación pública por el amparo de los sectores vulnerables.

Una versión actualizada de esas estrategias sociales son las llamadas «transferencias condicionadas de renta» (TCR), que se extendieron por Latinoamérica desde mediados de la década de 1990 hasta el presente. Si bien estos nuevos programas comparten algunas características con el conjunto de propuestas que los antecedieron –están focalizados en segmentos de población, ofrecen un conjunto básico de prestaciones, establecen contrapartidas, etc.–, a su vez se les reconocen rasgos particulares que los ubican como alternativas públicas con potencialidad de convertirse en un eslabón específico y permanente de los incompletos sistemas de bienestar regionales.

El objetivo de este artículo es analizar las potencialidades políticas que tienen las TCR para consagrarse como sólidos mecanismos de protección de la estructura de riesgos sociales instalada en la región: pobreza, desigualdad socioeconómica, generacional, de género, étnico-racial, etc. Sin lugar a dudas, para ello es necesario identificar posibles rutas de articulación institucional de esas iniciativas públicas con otras prestaciones sociales, fundamentalmente las provenientes del mercado de empleo, de forma de limitar la fragmentación de la seguridad social.

---

1. Guillermo O'Donnell: «Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas» en Víctor E. Tokman y G. O'Donnell (eds.): *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1999.

## ■ La vanguardia de los técnicos y la reproducción hasta el infinito de programas sociales

En la medida en que se intentó posponer el conflicto distributivo, en especial en los años 90, el repliegue del Estado y los recortes en los gastos sociales tendieron a suplirse mediante sucesivos ensayos de iniciativas públicas dirigidas a enfrentar las situaciones de extrema pobreza, que en su mayoría contaron con recursos económicos de organismos internacionales. En ese contexto, se buscó suplantar las políticas sociales –es decir, líneas de acción sustentables política, institucional y financieramente– con proyectos de última generación, formulados sobre la base de un conjunto de parámetros medibles y evaluables.

La incorporación de los mencionados criterios técnicos significa indudablemente un avance en el diseño de protecciones, pero ellos no reemplazan la lógica política de las acciones públicas. Estas nuevas iniciativas sociales de combate a la pobreza se transformaron en el núcleo inicial y moderno, aunque inestable, del componente de asistencia que se constituía en la región. En una amplia proporción, esas propuestas se gestionaban en las administraciones locales o contaban con su apoyo, y a la vez involucraron en su ejecución a la sociedad civil organizada, particularmente las asociaciones sin fines de lucro.

Más allá de la variabilidad de los programas catalogados en ese rubro en términos de áreas de intervención –género, infancia, adolescencia y juventud, trabajo, salud, etc.–, es posible identificar tres «oleadas» de este tipo de prestaciones claramente diferenciadas<sup>2</sup>, cada una con sus respectivos fundamentos ideológicos, que tienen como característica común la atención de los problemas asociados a la exclusión social.

En una primera etapa, que se extendió desde mediados de la década de 1980 hasta los primeros años de la década de 1990, prevalecieron intervenciones sociales compensatorias y coyunturales, dirigidas fundamentalmente a los

**El repliegue del Estado y los recortes en los gastos sociales tendieron a suplirse mediante sucesivos ensayos de iniciativas públicas dirigidas a enfrentar las situaciones de extrema pobreza ■**

---

2. C. Midaglia: «Los procesos de reforma social y sus impactos político-institucionales. El caso uruguayo» en Ricardo González Leandri, Juan Suriano y Pilar González Bernaldo (eds.): *Actores, prácticas e instituciones en la construcción de políticas sociales en las Américas (siglos XIX-XX)*, Polifemo, Madrid (en prensa).

sectores sociales considerados indigentes. Los argumentos que respaldaban la transitoriedad de estas intervenciones suponían que la propia dinámica de ajuste y saneamiento económico propiciaría el crecimiento y, a la vez, la superación de las situaciones de privación socioeconómica.

La segunda fase se inició avanzados los años 90, con programas que se concibieron como estrategias de cierta permanencia y que pretendieron contemplar la multiplicidad de causas presentes en las situaciones de pobreza. En este contexto, se destacaron las medidas que incluían iniciativas multisectoriales, que si bien mantuvieron una pauta de acción focalizada, ampliaron la cobertura incorporando a nuevos segmentos de población carenciada<sup>3</sup>. Estas iniciativas surgieron luego de que se advirtiera que las etapas de crecimiento económico de la región no habían logrado por sí mismas modificar las condiciones de bienestar de la población más necesitada. Para alcanzar ese objetivo, se requería de estrategias públicas que se sostuvieran en el tiempo y que, a la vez, abordaran los diversos aspectos de la vulnerabilidad social.

Por último, la tercera etapa coincide con la llegada del nuevo siglo y se inició con la promoción de paquetes específicos de protecciones. Si bien un porcentaje de los programas sociales del periodo anterior se mantienen, simultáneamente se impulsó una nueva categoría de protecciones, diseñadas como megaintervenciones de alcance nacional centradas en las TCR a los hogares pobres<sup>4</sup>. Estas consisten en una prestación monetaria específica a las unidades familiares que reúnen un conjunto de características que las ubican como pobres según criterios previamente definidos. La recepción de esas transferencias está

**La estabilización de este tipo de programas es indicativa de un leve giro político e ideológico en el tratamiento de la pobreza ■**

pautada por una serie de contrapartidas, en la mayoría de los casos relacionadas con la realización de controles sanitarios a las embarazadas y los menores de edad, así como la asistencia de estos últimos a los centros educativos.

Un amplio porcentaje de estas propuestas sociales se institucionalizaron y para su implementación se adjudicó una proporción limitada del gasto público. La estabilización de este tipo de programas es indicativa de un leve giro político e ideológico en el tratamiento de la pobreza. El

3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*, Cepal, Montevideo, 2006.

4. Claudia Serrano: «La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina», Unidad de la Mujer, Proyecto Gobernabilidad e Igualdad de Género, Cepal, Santiago de Chile, 2005.

Estado parece asumir su cuota parte de responsabilidad en el mejoramiento de esas situaciones, transfiriendo a ciertos segmentos sociales recursos monetarios que tienden a provenir del presupuesto público nacional.

### ■ La ambigüedad política de los programas de TCR

De acuerdo con lo señalado en el punto anterior, resulta evidente que la emergencia de las TCR supone un avance político respecto a las intervenciones que las antecedieron en la consideración de las problemáticas de vulnerabilidad social. Si bien el papel que desempeñan las TCR depende del perfil de los esquemas de protección en los que se insertan –nivel de cobertura de población y riesgos, estratificación de beneficios, etc.–, se asume públicamente que el mercado no resuelve por sí solo la pobreza, sino que el Estado debe intervenir de manera activa para mitigarla.

Algunos analistas consideran que el establecimiento de estas medidas públicas relacionadas con los servicios de salud y educación expresan un esfuerzo por integrar distintos bienes sectoriales, y a la vez cabría esperar cierto grado de racionalización de los fragmentados sistemas de provisión social que caracterizan a estos países<sup>5</sup>.

Más allá de las expectativas de los especialistas, los estudios detallados de las TCR muestran su carácter dual, en la medida en que presentan algunos rasgos que las asimilan a estrategias típicamente liberales y otros que las emparentan con intervenciones estatales<sup>6</sup>. Entre los aspectos liberales más destacados figuran la focalización de su operativa en categorías poblacionales en lugar de grupos organizados; la disociación de los beneficios otorgados de la dinámica del mercado de empleo, lo que refuerza la emergencia de reclamos dispersos; la generalización de ciertas obligaciones para la recepción de la renta, lo que debilita su categoría de derechos sociales; el enfoque de pobreza utilizado, que asocia ese fenómeno con la falta de capital humano<sup>7</sup> y omite así la problemática de la distribución de la riqueza; y el bajo costo financiero que

---

5. Armando Barrientos: «The Role of Tax-Financed Social Security» en *International Social Security Review* vol. 60 Nº 2-3, 2007; Julia Johannsen, Luis Tejerina y Amanda Glassman: «Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities», Banco Interamericano de Desarrollo (BID), IDB Publications Nº 9316, 2009, <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2103970>>; Francisco Ferreira y David Robalino: «Social Protection in Latin America. Achievements and Limitations», World Bank Policy Research Working Paper Nº 5305, Banco Mundial, Washington, DC, 2010.

6. C. Midaglia y Milton Silveira: «Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: Los nuevos programas de transferencias condicionadas de renta en Uruguay» en Carlos Barba y Néstor Cohen (eds.): *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*, Clacso, Buenos Aires, 2011.

7. Este aspecto explica los condicionamientos establecidos para percibir las TCR.

implica la puesta en práctica de esas medidas (el promedio se ubica alrededor de 0,30% del PIB anual)<sup>8</sup>.

En relación con los elementos de tipo intervencionista de estos programas sociales, se identifican: la obligación del Estado, estipulada por ley, de ofrecer bienes sociales esenciales –educación y salud– muchas veces ausentes en el territorio nacional, con el fin de tornar exigibles las contrapartidas previstas; la necesidad de garantizar un mínimo de calidad de las prestaciones brindadas, de modo que las obligaciones generen cierto impacto en términos de inversión de capital humano; el desarrollo de sistemas de información social para facilitar el acceso a los servicios públicos instalados; y la mejora de las funciones regulatorias en torno de la oferta social<sup>9</sup>.

En algún sentido, este universo contradictorio de criterios orientadores que encarnan las TCR establece límites precisos a la proyección de estas iniciativas, pero también abre algunas oportunidades para su reconfiguración en líneas de protección específicas, capaces de reforzar aspectos débiles de los sistemas de bienestar vigentes.

### ■ Los límites de los programas

Las características que restringen la potencialidad de las TCR de convertirse en algo más que simples programas singulares de asistencia social se centran en sus aspectos liberales; en particular, en la ausencia de nexos con

#### **La independencia de los beneficios sociales del mercado de empleo produce algunas consecuencias sociopolíticas de difícil remoción ■**

las prestaciones provenientes del ámbito laboral y en su carácter de protección estrictamente focalizada en poblaciones en situación de pobreza.

Analizando cada uno de esos rasgos de forma específica, se vuelve evidente que la independencia de los beneficios sociales del mercado de empleo produce algunas consecuencias sociopolíticas de difícil remoción. La distribución de renta sin vinculación con los ingresos por salarios no solo margina a los

---

8. Enrique Valencia Lomelí: «Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations» en *Annual Review of Sociology* N<sup>o</sup> 34, 2008. Algunos ejemplos de países que adjudican la mencionada proporción promedio del PIB son México, con 0,39% en 2005; El Salvador, con 0,27% y Brasil, con 0,41%, ambos en 2006. Uruguay y Argentina están entre los países que más fondos destinan a estas iniciativas, con 0,60% en 2005 y 0,80% en 2002, respectivamente.

9. C. Midaglia y M. Silveira: ob. cit.

individuos de las actividades productivas y creativas, sino que precariza la prestación, en la medida en que la autonomiza del clásico conflicto redistributivo. No existen razones sustantivas para que la transferencia monetaria no se asemeje a las viejas ayudas públicas de perfil asistencial, disimuladas con el barniz del nuevo siglo, en tanto ella no se enmarca en la esfera laboral o entre las funciones secundarias de los Estados modernos (sanitarias y educativas).

La situación arriba planteada se redimensiona por el propio diseño focalizado de esas propuestas, que contribuye en ciertos casos a la disminución de los niveles de pobreza –atendiendo únicamente a la insuficiencia de ingreso de los hogares o personas–, pero apenas impacta en el grado de desigualdad y concentración de riqueza de los países<sup>10</sup>.

La focalización de beneficios públicos en poblaciones vulnerables no se transforma por sí misma en un problema para la reconfiguración de los esquemas de protección, ya que ese formato de intervención es un medio que podría contribuir a potenciar una serie de prestaciones y corregir la organización de la oferta social. La debilidad de este instrumento surge cuando se lo concibe como un fin en sí mismo, es decir, una estrategia que resolverá por su propia operatoria, complementada por otros bienes sociales –salud y educación–, el fenómeno de la pobreza.

La producción de bienestar en las sociedades occidentales ha demostrado que la función primaria de las políticas sociales es la redistribución socioeconómica<sup>11</sup>, que se alcanza a través de estrategias universales respaldadas por actores colectivos. El resto de las iniciativas públicas tienden a ser subsidiarias en la estructuración del sistema de protección, ya sea ajustando la provisión social a nuevos riesgos, ocupando vacíos de intervención o introduciendo innovaciones sectoriales, entre los diversos papeles que pueden desempeñar.

Resulta evidente que la singularización y el aislamiento de las propuestas públicas no hacen más que propiciar la fragmentación del esquema de provisión de bienes sociales y facilitan así la instalación de programas «pobres» para grupos «pobres». Este tipo de líneas de acción implica una limitada distribución de beneficios, de dudosa calidad y de fácil cesación, ya que el costo político

---

10. E. Valencia Lomelí: ob. cit.

11. Evelyn Huber: «Globalization and Social Policy Developments in Latin America» en Miguel Glatzer y Dietrich Rueschmeyer (eds.): *Globalization and the Future of the Welfare State*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2005.

de recortarlos y suspenderlos es bajo, en tanto se dirige a una clientela dispersa y sin posibilidad de formular o sostener demandas públicas<sup>12</sup>.

La falta de oportunidades para generar acción colectiva de este sector social –«los pobres del mundo» suelen tener dificultades para organizarse– es otro de los elementos centrales que frenan el efecto distributivo de las medidas focalizadas y refuerzan su naturaleza precaria.

Las TCR no escapan a la lógica de funcionamiento antes descripta, y si además se analizan los «endebles» encuadres institucionales en los que operan en términos de capacidades de gestión –oficinas presidenciales, nuevos ministerios sociales o ejecución compartida por dos o más organismos estatales–, la situación de fragilidad aumenta. En algún sentido, parecen unirse las condiciones de vulnerabilidad de los segmentos sociales beneficiarios y la debilidad política, institucional y financiera de esas iniciativas públicas.

### ■ En busca de la profundización de los rasgos distributivos de los programas sociales

Las limitaciones mencionadas de los nuevos programas sociales no implican que se encuentren condenados a ocupar un lugar estrictamente residual y asistencial en la provisión de protección social. Cabría la posibilidad de que ellos se transformaran en un mecanismo de amparo de graves situaciones sociales –pobreza– y, a la vez, de prevención y anticipación de ese tipo de riesgos provocados por distintas circunstancias, que abarcan desde crisis económicas,

**Las limitaciones de los nuevos programas sociales no implican que se encuentren condenados a ocupar un lugar estrictamente residual y asistencial en la provisión de protección social ■**

pasando por problemas críticos de coyuntura –fallecimiento del adulto proveedor de ingreso, desempleo, etc.–, hasta el tránsito por las etapas del ciclo de vida –niñez, adolescencia y vejez–.

La dinámica de este cambio supondría modificar de manera sustantiva la concepción política de las TCR ampliando el universo de problemáticas objeto de intervención, aumentando el nivel de cobertura y vinculándolas institucionalmente a prestaciones

del mercado laboral. Esto favorecería a su vez el involucramiento de actores colectivos tales como los sindicatos en su diseño y mantenimiento.

---

12. Barbara Geddes: «Los legisladores y la provisión de bienes públicos. Un ejemplo de la política brasileña y un modelo» en Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi (eds.): *La nueva economía política. Racionalidad e instituciones*, Eudeba, Buenos Aires, 1998.



Algunos países del Cono Sur –específicamente, Argentina y Uruguay– iniciaron este proceso de conversión emparentando sus propuestas de transferencia condicionada de ingresos con mecanismos típicos de la seguridad social. Se readecuaron algunos de los tradicionales instrumentos de bienestar, como las asignaciones familiares –operativas en el pasado reciente solo para los trabajadores formales–, en protecciones especiales para poblaciones que, además de caracterizarse por la insuficiencia de ingresos, mantienen un vínculo informal con el mercado de empleo. Bajo estos parámetros políticos se concibió la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina y la Asignación Familiar del Plan de Equidad en Uruguay.

La recalibración llevada a cabo en torno de una típica prestación social de corte universal que cuenta con legitimidad y aceptación de la ciudadanía parece indicar el comienzo de un cambio de rumbo político, aún incompleto o en etapa de profundización, en el tratamiento público de las vulnerabilidades. Las novedades más importantes que trae la consolidación de esa alternativa de protección se expresan en dos dimensiones. Por un lado, en la extensión de beneficios del ámbito laboral a otros grupos sociales, lo que frena la estigmatización producida por la singularidad de las iniciativas de combate a la pobreza; por otro, en la incorporación activa de los organismos de la seguridad social en su instrumentación, lo que modera la dualización del esquema de bienestar.

Las modificaciones enumeradas no se vislumbran aparentemente como simples ajustes formales, en la medida en que han dado lugar –en especial en el caso uruguayo– a reclamos sindicales en favor de la unificación de los regímenes de asignaciones familiares existentes en el país, producto de las ampliaciones de cobertura y población.

Por supuesto que no se debe descartar la posibilidad de que el vínculo institucional alcanzado hasta el momento entre las nuevas asignaciones familiares y las protecciones laborales se congele. También cabría la posibilidad de esperar cierto grado de progresión en el movimiento integrador de la asistencia y la seguridad social, incluyendo nuevas combinaciones, algunas de las cuales, en el caso uruguayo, apenas se han ensayado en periodos de crecimiento sostenido de la pobreza<sup>13</sup>.

La disminución de la segmentación de la oferta social y la búsqueda de potenciar sus intervenciones en términos redistributivos conducen necesariamente a

---

13. A partir de la crisis económica de 2002, se asoció por vía administrativa una limitada transferencia monetaria al seguro de paro.

la programación de prestaciones generosas y respaldadas en presupuestos públicos estables. Además, se requiere una revisión de los criterios de focalización aplicados que trascienda el enfoque centrado en la pobreza en dirección a otro, relativo a una amplia concepción de vulnerabilidad. Esta última visión contempla a los estratos sociales medios-bajos, que si bien se encuentran en cierta proporción integrados a la seguridad social, se insertan en el mercado de empleo en forma potencialmente inestable debido a las categorías laborales de pertenencia.

Los ajustes propuestos tienden a fomentar que las acciones focalizadas se conviertan en líneas complementarias y correctoras de políticas sociales estratégicas según las necesidades que atienden y el sector en el que operan –laboral, salud, educación, entre otros–. Las alternativas de ensamblaje entre los diversos componentes del esquema de protección social dependen estrictamente de los proyectos políticos incluidos en las agendas públicas de los países, así como de la construcción de coaliciones con capacidad de sostener ese esquema independientemente de los cambios de gobierno.

Una vez más, se hace evidente que el proceso de armado y revisión de las matrices nacionales de bienestar está lejos de asemejarse a la versión liberal moderna del agregado de programas o proyectos sociales. Por el contrario, supone la instalación de ámbitos de negociación y debate entre actores políticos y socioeconómicos sobre las modalidades predominantes de integración social, sus costos financieros y las rutas de inclusión de los grupos de población con precarias condiciones de vida.

Por último, importa señalar que no es tarea fácil erradicar en América Latina la perspectiva de reforma social «enamorada» de las propuestas de combate a la pobreza. Los distintos gobiernos, con independencia de su orientación ideológica, parecen utilizar de manera recurrente ese tipo de iniciativas en la medida en que se tornan redituables electoral y administrativamente, ya que generan adhesiones ciudadanas y evitan el peligro de conflictos redistributivos con agentes sociales que tienen capacidad de ejercer presión y vetar decisiones políticas.

### ■ Consideraciones finales

Las propuestas de reforma social promovidas en la región han tendido a dividir los limitados sistemas de protección entre dispositivos de asistencia dirigidos a los grupos en situación de pobreza y dispositivos de seguridad social encargados del bienestar de los estratos que tienen asegurado un adecuado nivel de integración social.

La ausencia de nexos entre ambos componentes profundizó la segmentación de la oferta de bienes públicos de estos países, y más aún si se considera la aparente priorización que recibieron las iniciativas relacionadas con la vulnerabilidad social.

América Latina se convirtió en un escenario privilegiado del ensayo de programas temporales de combate a la pobreza, que tuvieron escaso impacto social y fracasaron además en crear capacidades institucionales para el tratamiento de complejas problemáticas sociales.

Sin embargo, una última versión de este tipo de iniciativas, las TCR, generó oportunidades políticas para replantear nuevos ajustes de los esquemas de bienestar, en un intento de moderar su fragmentación e identificar articulaciones entre aquellas prestaciones que mejoran la redistribución económica.

La orientación que asuma la potencial reestructuración de los sistemas de protección dependerá esencialmente de los proyectos políticos en disputa, del posicionamiento de los principales actores socioeconómicos y de la fortaleza de las coaliciones emergentes para respaldar distintas alternativas de integración social. □

## Bibliografía

- Barba, Carlos: «Las transferencias monetarias (TM) en América Latina: conflictos paradigmáticos» en C. Barba y Néstor Cohen (eds.): *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*, Clacso, Buenos Aires, 2011.
- Castiglioni, Rossana: *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay. Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998*, Routledge, Nueva York-Londres, 2005.
- Esping-Andersen, Gøsta: *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Alfons el Magnánim, Valencia, 1993.
- Filgueira, Fernando: «El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada» en Brian Roberts (ed.): *Ciudadanía y política social latinoamericana*, Flacso, San José, 1998.
- Franco, Rolando, Martín Hopenhayn y Arturo León: «Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día» en *Revista de la Cepal* N° 103, 2011.
- Gough, Ian, Geoffrey D. Wood, Armando Barrientos et al.: *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- Korpi, Walter y Joakim Palme: «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries» en *American Sociological Review* vol. 63 N° 5, 1998.
- Marshall, T.H.: *Ciudadanía, clase social e status*, Zahar, Río de Janeiro, 1967.
- Midaglia, Carmen y Florencia Antía: «El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social» en Alma Idiart (ed.): *Estado benefactor y políticas sociales. Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*, Biblos, Buenos Aires, 2011.
- Pierson, Paul: «Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de Bienestar en las democracias desarrolladas» en *Zona Abierta* N° 114-115, 2006.

# La formalización del trabajo en Brasil

*El crecimiento económico y los efectos de las políticas laborales*

**JOSÉ DARI KREIN /  
ANSELMO LUIS DOS SANTOS**

Desde 2004, Brasil ha mostrado un buen desempeño de su mercado de trabajo tanto en términos de reducción del desempleo como de aumento del trabajo formal. Además del crecimiento económico, en este desempeño han tenido un papel las instituciones públicas, la recuperación de la capacidad de negociación de los sindicatos, los incrementos del salario mínimo y las políticas sociales masivas, como el programa Bolsa Familia. El número de sindicalizados volvió a aumentar luego de una caída continua en los años 90. Al mismo tiempo, se observa una fuerte reducción de la pobreza y de la extrema pobreza. Estos datos ponen en cuestión las tesis liberales sobre la conveniencia de la flexibilización laboral.

## ■ Introducción

El mercado de trabajo brasileño, al igual que los de prácticamente todos los países latinoamericanos, ha presentado indicadores muy positivos durante la primera década del siglo XXI, en especial en lo que respecta al alza del

---

**José Dari Krein:** director e investigador del Centro de Estudios Sindicales y Economía del Trabajo (Cesit) y profesor del Instituto de Economía de la Universidad Nacional de Campinas (Unicamp).

**Anselmo Luis dos Santos:** director adjunto e investigador del Cesit y profesor del Instituto de Economía de la Unicamp.

**Palabras claves:** trabajo, informalidad laboral, flexibilización laboral, pobreza, sindicalización, neoliberalismo, Bolsa Familia, Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil.

**Nota:** traducción del portugués de Sara Daitch.

empleo formal y protegido, la caída del desempleo, la disminución de las desigualdades en la retribución del trabajo, el aumento del ingreso promedio de los trabajadores y el incremento más notorio de los salarios de base, fundamentalmente gracias a la política de valorización del salario mínimo. Si bien queda una serie de problemas estructurales del mercado de trabajo brasileño sin resolver, este movimiento abrió una perspectiva para avanzar hacia la ampliación de la protección social.

La mejora, ocurrida principalmente a partir de 2004, representó una nítida inflexión en relación con la década de 1990, momento en el cual se produjo un significativo deterioro de los indicadores del mercado de trabajo. Esto sucedió en un contexto de inserción del país en la globalización financiera mediante la adopción de políticas de corte neoliberal, con bajo e inestable crecimiento económico y una reestructuración productiva que incluyó la implementación de una agenda de flexibilización de las relaciones laborales, como «alternativa» para enfrentar el creciente desempleo. La inflexión de los indicadores en el mercado laboral puso de manifiesto que la flexibilización no tiene una relación positiva con la creación de empleos. Por el contrario, las oportunidades generadas por un mayor dinamismo económico pueden incrementarse, dentro de una perspectiva de estructuración del mercado y de relaciones laborales, a partir de la acción del Estado y del movimiento sindical, en la medida en que la acción conjunta es muy importante para definir las formas de uso, contratación y remuneración del trabajo.

### ■ La formalización del mercado y las relaciones laborales en Brasil a partir de 2004

El contexto brasileño de desestructuración del mercado y de las relaciones de trabajo comenzó a transformarse de forma significativa y consistente a partir de 2004. Durante el primer mandato de Luiz Inácio Lula da Silva y a un ritmo modesto, se registraron varios cambios positivos que, de manera progresiva y acumulativa, se amplificaron en el transcurso del segundo mandato y al comienzo del gobierno de Dilma Rousseff<sup>1</sup>.

Mientras que en 2010 la crisis internacional provocó una fuerte suba del desempleo en varios países, en Brasil se observó un aumento de 7,5% del PIB y el

---

1. Paulo Eduardo de Andrade Baltar et al.: *Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira*, Working Paper N° 9, Global Labour University, Berlín, mayo de 2010; J.D. Krein, A.L. dos Santos y Bartira Tardelli Nunes: «Trabalho no Governo Lula: avanços e contradições», Texto para Discussão N° 201, Instituto de Economía de la Unicamp, Campinas, febrero de 2012; A.L. dos Santos: *Recuperação econômica e trabalho no governo Lula*, UNAM, México, DF, en prensa.

índice promedio de desempleo metropolitano cayó a 6,7%<sup>2</sup>, porcentaje significativamente menor que el observado en el año de mayor impacto de la crisis (8,1% en 2009). Esto refleja un crecimiento notorio del ritmo de generación de empleos en 2010: 2,9% en áreas metropolitanas<sup>3</sup>. Durante 2011, el índice promedio anual de desempleo metropolitano retrocedió aún más y se ubicó en 6%, mientras que la ocupación aumentó 1,3%. La caída del desempleo entre 2004 y 2011 benefició a todos los grupos: hombres, mujeres, población mayor de 50 años, sostenes de familia, jóvenes, otros integrantes de la familia. Sin embargo, los hombres de 25 años o más resultaron los más favorecidos. Así, la situación se modificó sustancialmente: de un desempleo explosivo y generalizado en 2002 se pasó a reducidos índices de desempleo, con pleno empleo en varios segmentos y regiones, y un progresivo faltante de profesionales de varias especialidades durante el periodo 2010-2011<sup>4</sup>.

En el contexto de ese proceso de aumento de la ocupación y caída del desempleo, se destaca una fuerte expansión del empleo asalariado formal en los sectores privado y público; los índices promedio anuales de expansión, solo en el periodo 2007-2009, fueron de 5,1% y 4,4%, respectivamente. Estos valores son muy superiores al ritmo de crecimiento de la población económicamente activa (1,45%) y del total de ocupados (1,49%)<sup>5</sup>. Este desempeño fue suficiente para aumentar de manera significativa el peso del salario y la formalización en la estructura ocupacional de todo el país<sup>6</sup>.

Durante el periodo 2004-2009, la expansión del empleo formal para el sector privado fue de 25,3%; para el empleo en el sector público alcanzó el 19,3%; en el caso de los empleadores, su número creció en 15%. Las peores ocupaciones presentaron un ritmo mucho menor de crecimiento: el trabajo doméstico se incrementó en 11,8%; el empleo asalariado informal disminuyó 0,8%; el trabajo autónomo aumentó apenas 2,3%, y el trabajo no remunerado se redujo en 21,7%<sup>7</sup>. Estos datos expresan una tendencia ya caracterizada para ese periodo, según la cual las mejores ocupaciones crecieron a un ritmo más significativo

2. Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE): Base de datos de la Encuesta Mensual de Empleo, <www.ibge.gov.br>, fecha de consulta: 2/2/2012.

3. *Ibíd.*

4. El índice alcanzó su piso mínimo récord en enero de 2012, con apenas 5,5%. J.D. Krein, A.L. dos Santos y B. Tardelli Nunes: *ob. cit.*; A.L. dos Santos: *Recuperação econômica e trabalho no governo Lula*, *cit.*

5. En el periodo 2004-2006, el crecimiento de la ocupación también estuvo determinado por un elevado crecimiento del empleo asalariado y formal en el sector privado (4,9% anual) y en el sector público (2,3%).

6. P.E.A. Baltar et al.: *Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira*, *cit.*

7. A.L. dos Santos: *Recuperação econômica e trabalho no governo Lula*, *cit.*



que las peores, dentro del proceso de ampliación notoria del salario y de la formalización de los vínculos laborales<sup>8</sup>.

Además, esas peores ocupaciones pasaron a mejorar gracias al proceso de formalización, el aumento del valor real del salario mínimo, las mejoras reales de los salarios y los beneficios laborales alcanzados en las negociaciones colectivas<sup>9</sup>. Por lo tanto, la estructura ocupacional comenzó a recibir los impactos positivos de la pérdida relativa de participación en las peores ocupaciones –con una caída de casi seis puntos porcentuales–, la mejora de esas ocupaciones y el mayor incremento de ocupaciones calificadas y formalizadas –de nivel técnico o superior en áreas como la de los profesionales de ciencias y artes, y en medianas y grandes empresas privadas y públicas, más organizadas y estructuradas, además de los empleos generados por el sector público–; estas últimas aumentaron en conjunto su participación en poco más de cuatro puntos porcentuales dentro de la estructura ocupacional. Así, además del aumento del salario y de la formalización, también benefició a la estructura ocupacional la caída de las ocupaciones precarias, informales e ilegales: el total de los asalariados informales, trabajadores autónomos, trabajadores domésticos y sin remuneración presentó una disminución absoluta en el periodo 2004-2009<sup>10</sup>.

El desempeño favorable del mercado brasileño de trabajo entre 2004 y 2011 estuvo determinado, principalmente, por un ritmo de crecimiento económico cuyo índice promedió 3,5% en el periodo 2003-2006 y 4,5% en el lapso 2007-2010, incluso considerando los perversos impactos de la crisis financiera internacional. A pesar de la opción del gobierno de Lula de seguir, inicialmente, una política macroeconómica guiada por un extremo conservadurismo (en lo que respecta a la política fiscal, con elevados superávits primarios, y más aún en relación con la política monetaria, con las tasas reales de interés más elevadas del mundo), a partir de 2004 la economía brasileña comenzó a crecer a un nivel superior al observado para el periodo 1990-2002<sup>11</sup>.

En un primer momento, esto se debió a importantes cambios en el escenario internacional y a sus impactos positivos en la reducción de la extrema vulne-

---

8. P.E.A. Baltar et al.: *Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira*, cit. Se trata de tendencias importantes si se considera la notoria pérdida de participación del salario en la estructura ocupacional durante los años 90, especialmente del empleo asalariado formal.

9. *Ibíd.*

10. A.L. dos Santos: «Trabalho informal nos pequenos negócios: evolução e mudanças no governo Lula», informe final de investigación, IPEA, Brasília, 2011.

11. A.L. dos Santos: *Recuperação econômica e trabalho no governo Lula*, cit.



rabilidad externa de la economía brasileña. Con el estímulo de un escenario donde notoriamente aumentaron la demanda y los precios internacionales de los *commodities* y, luego, en un contexto interno marcado por una tasa de cambio desvalorizada y la significativa capacidad ociosa en diversos segmentos productivos, las exportaciones sorprendentemente presentaron un ritmo de crecimiento vigoroso y continuo, en especial a partir de 2003, hecho que se prolongó hasta la llegada de los impactos negativos de la crisis internacional a fines de 2008.

Con el notorio aumento de las exportaciones, la obtención de un superávit en el comercio exterior y en las transacciones corrientes y la disminución de la desconfianza de los inversores externos –que derivó en un aumento del ingreso de capital extranjero y en un retorno del que había dejado el país el año anterior–, la situación externa mejoró, la moneda brasileña pudo revertir en parte su gran desvalorización, la inflación fue cediendo y la política monetaria pasó muy lentamente a ser menos restrictiva. Estos factores contribuyeron a aumentar el ritmo de crecimiento económico desde 2004.

Gracias a la continuidad del ímpetu exportador determinado externamente por la economía mundial y, sobre todo, por la demanda china y asiática de materias primas, a los efectos multiplicadores del comercio exterior en la demanda interna y a la implementación de políticas que ampliaron el acceso al crédito (en la modalidad de crédito consignado), aumentaron el volumen de transferencia del ingreso hacia los pobres (mediante el programa Bolsa Familia) y elevaron el salario mínimo y, con ello, el piso de los beneficios de la previsión social, el mercado interno se transformó en la principal fuente de suba de la demanda y el PIB creció notoriamente<sup>12</sup>.

**Gracias a la implementación de políticas que aumentaron el volumen de transferencia del ingreso hacia los pobres (mediante el programa Bolsa Familia) y elevaron el salario mínimo, el mercado interno se transformó en la principal fuente de suba de la demanda ■**

La mejora económico-financiera de las empresas y del sector público, el comienzo de una reorientación de la política económica desde la crisis política de 2005 y la necesidad de reconquistar apoyos para enfrentar las elecciones también contribuyeron a elevar las tasas de crecimiento del PIB. En ese

---

12. P.E.A. Baltar et al.: *Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira*, cit.

contexto, el gobierno formalizó un acuerdo con las centrales sindicales en torno de una política de valorización del salario mínimo, profundizó el programa Bolsa Familia y planteó una serie de políticas de estímulo al desarrollo

**A partir de 2006, aumentó la importancia del Estado en la promoción del desarrollo. El BNDES, con una dirección más calificada y desarrollista, obtuvo más recursos y alcanzó importancia política ■**

de la infraestructura, la promoción industrial y el desarrollo regional, que se denominaría Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC).

A partir de 2006, aumentó la importancia del Estado en la promoción del desarrollo. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), con una dirección más calificada y desarrollista, obtuvo más recursos y alcanzó importancia política. Con la mejora

de la situación externa, el pago de la deuda al Fondo Monetario Internacional (FMI) y la progresiva mejora de la situación fiscal, parte de la financiación del PAC se hizo viable a través de superávits fiscales primarios relativamente menores. Así, los índices de crecimiento económico se elevaron de manera sustancial, lo que reflejó el fuerte impulso dado por el aumento del ingreso y el acceso al crédito para las familias más pobres y de la clase media baja, cuyos ingresos crecieron con los impactos del Bolsa Familia, el aumento del salario mínimo, la recuperación real de los salarios en las negociaciones colectivas, el aumento del empleo e, inclusive, con la lenta reducción de la tasa real de interés. Pero el crecimiento también recibió el impulso del aumento del gasto y la inversión pública, y de la suba de la inversión privada<sup>13</sup>.

Es dentro de esa perspectiva de cambio político, en un contexto externo y fiscal más favorable, donde podemos entender la importancia clave de las políticas públicas de combate a los efectos de la crisis internacional de 2008, responsables por la rápida recuperación económica, que no solo evitaron un nuevo proceso de desestructuración del mercado de trabajo sino que, además, contribuyeron para que la reestructuración en curso continuara avanzando incluso con mayor robustez, principalmente durante 2010.

En ese contexto, el aumento de la formalización también fue influenciado positivamente por la mejora de la situación económico-financiera de las firmas, con el retorno del crecimiento del empleo en las grandes y medianas

13. A.L. dos Santos: *Recuperação econômica e trabalho no governo Lula*, cit.

empresas<sup>14</sup>. Además, es necesario destacar la gran importancia que asumen la notoria reducción de los índices de desempleo y la fuerte ampliación de nuevas oportunidades ocupacionales en el proceso de formalización del empleo. A mediados de 2000, la composición de los trabajadores que buscaban trabajo se alteró: la mayoría se transformó en trabajadores ocupados en busca de una mejor ocupación. Considerando los más de 15 millones de empleados asalariados informales, ese contexto de ampliación de oportunidades de empleo permitió que una mayor proporción de desempleados no aceptara ocupar un puesto de trabajo informal y sin protección social, y que los trabajadores ya ocupados (y sin registro) intentaran aprovechar las mejores oportunidades para encontrar un empleo formal y protegido por la legislación laboral y la previsión social. Es decir, la fuerte ampliación del empleo y la caída del desempleo revirtieron una situación muy común hasta 2003, en la cual los trabajadores aceptaban cualquier tipo de trabajo y vínculo laboral, en un contexto de desempleo récord, lo que ampliaba la participación del trabajo informal y precario<sup>15</sup>.

Además de los impactos positivos del dinamismo económico sobre el mercado, es necesario destacar el papel de las instituciones del Estado, la presencia del movimiento sindical y la implementación de varias políticas públicas. A pesar de que el buen desempeño de la economía fue un presupuesto, el proceso de formalización también puede explicarse por otros factores de orden social y político, entre los que se destacan la importancia de las políticas de regulación del mercado de trabajo. En ese sentido, se puede recalcar el papel que desempeñaron las instituciones públicas (Justicia del Trabajo, Ministerio Público de Trabajo y Ministerio de Trabajo y Empleo). La posición de esas instituciones estatales ayudó a combatir los fraudes y la ausencia de registro en las relaciones laborales, al adoptar posturas que estimularon a los agentes económicos a actuar dentro de la legalidad, en un ambiente económico favorable y en un mercado de trabajo que experimentó un aumento del poder de negociación de los trabajadores y de sus organizaciones<sup>16</sup>.

En el ámbito de la política económica, también se implementaron algunas medidas que favorecieron el proceso de formalización, tales como la política fiscal del gobierno desde 1999 destinada a mejorar la máquina recaudatoria ante

---

14. A.L. dos Santos: «Trabalho informal nos pequenos negócios: evolução e mudanças no governo Lula», cit.

15. P.E.A. Baltar et al.: *Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira*, cit.

16. *Ibíd.*

la perspectiva de enfrentar la creciente deuda pública. En paralelo, se buscó la mejor estructuración del segmento de pequeños negocios, reflejando la extensión de las políticas de estímulo al sector de micro- y pequeñas empresas (con la legislación del Súper Simples), y del trabajo autónomo (con la legislación del Micro Emprendedor Individual)<sup>17</sup>, y se observa un notorio aumento del empleo público, posible también gracias al aumento de la recaudación fiscal, la ampliación de los servicios y las obras públicas y los proyectos del PAC. El aumento del empleo formal favoreció, a su turno, el acceso al crédito. Además, la intensificación de la lucha contra el trabajo forzado y la notoria caída del trabajo infantil –considerando también su relación virtuosa con el programa

**Este mayor ritmo de crecimiento del PIB brasileño, la consolidación de una serie de políticas públicas y la acción sindical ayudaron a extender la formalización y a revertir el proceso de desestructuración del mercado y de las relaciones laborales ■**

Bolsa Familia– contribuyeron a reducir el peso de las formas ilegales e informales de trabajo y a elevar la obligación del trabajo formalizado en la estructura ocupacional<sup>18</sup>.

Este mayor ritmo de crecimiento del PIB brasileño, la consolidación de una serie de políticas públicas (salario mínimo, Bolsa Familia, mayor acceso al crédito, apoyo a la agricultura familiar, ampliación de los créditos del BNDES) y la acción sindical

ayudaron a extender la formalización y a revertir el proceso de desestructuración del mercado y de las relaciones laborales promovido por las políticas neoliberales (económicas, laborales, sociales, de previsión social) de la década de 1990.

**■ Significados y consecuencias del proceso de reestructuración del mercado y las relaciones de trabajo**

En la medida en que el crecimiento económico, las políticas públicas y la práctica sindical fueron construyendo un contexto de aumento de los empleos, caída del desempleo, mejora del estándar ocupacional, aumento del poder de compra del salario mínimo y recuperación de los salarios, fue cada vez más evidente, en el plano concreto, que todo ello se hizo realidad al prescindir de

17. A.L. dos Santos: «Trabalho informal nos pequenos negócios: evolução e mudanças no governo Lula», cit.

18. P.E.A. Baltar et al.: *Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira*, cit.; A.L. dos Santos: *Recuperação econômica e trabalho no governo Lula*, cit.

la flexibilización o de la reducción del ya bajísimo costo del trabajo, o inclusive de medidas orientadas a eliminar los derechos de los trabajadores<sup>19</sup>. Más aún: el aumento del salario mínimo y de los salarios en general, en un contexto de fuerte suba del empleo formal, echó por tierra los argumentos y las tesis de los economistas ortodoxos liberales. Estos últimos sostuvieron durante mucho tiempo, especialmente en los años 90 y en la primera mitad de la década de 2000, que el aumento del salario mínimo y su impacto en la estructura salarial provocarían una caída del empleo y el aumento de la informalidad<sup>20</sup>.

En 2000, la pobreza absoluta se redujo notoriamente. Según los criterios del Banco Mundial, «más de 28 millones de brasileños superaron la ‘línea de pobreza’. El contingente de pobres cayó de 36% a 22% de la población total»<sup>21</sup>. La proporción de la población en situación de extrema pobreza, que alcanzaba la elevada cifra de 25,8% en 1990, cayó a 4,8% en 2008, lo que equivale a cerca de nueve millones de personas<sup>22</sup>. No obstante, según la metodología del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), aplicada en los datos del Censo Demográfico de 2010, la extrema pobreza aún alcanzaría a 8,5% de la población total, 5,4% de la población urbana y 25,5% de la población rural<sup>23</sup>.

La elevada desigualdad social se redujo en forma significativa, si consideramos su evolución apenas en un corto periodo. «Entre 2003 y 2010, el ingreso per cápita de los hogares en los estratos más pobres creció en 50% frente al 12% obtenido por los más ricos»<sup>24</sup>. La caída de la desigualdad se puede comprobar incluso en el índice de Gini, que retrocedió de 0,583 en 2002 a 0,53 en 2010<sup>25</sup>.

Reflejando principalmente el aumento del empleo formal, la población ocupada con diez años o más que contribuye a la previsión social pasó de 39,2 a 49,6 millones, mientras que el total de ocupados sin contribución a la previsión social se redujo de 45,2 a 43 millones solo en el periodo 2004-2009. Los

---

19. P.E.A. Baltar et al.: *Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira*, cit.

20. A.L. dos Santos y Fabiano Garrido: «Impactos do salário mínimo sobre a pobreza no Brasil» en *Carta Social e do Trabalho* N° 4, 5-8/2006.

21. Eduardo Fagnani: «Notas sobre o desenvolvimento social recente no Brasil», Texto para Discussão N° 198, Instituto de Economía de la Unicamp, Campinas, noviembre de 2011.

22. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): *Relatório anual de acompanhamento do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio*, IPEA, Brasília, 2010.

23. MDS: «O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010», MDS, Brasília, mayo de 2011.

24. *Ibid.*

25. IPEA: *ob. cit.*

impactos fueron más notorios entre los ocupados de bajos ingresos: el número de ocupados que contribuye a la previsión social, con un ingreso máximo de un salario mínimo, aumentó en 63% durante el mismo periodo<sup>26</sup>. Estudios del Ministerio de Previsión indican que, sin la previsión social, la pobreza en Brasil sería superior a 45%<sup>27</sup>.

En el año 2000, y reflejando el crecimiento del empleo formal, existió en las empresas más estructuradas y en el sector público una doble tendencia en relación con el actor sindical. Por un lado, los sindicatos ampliaron su representatividad ante sus categorías profesionales. El número de sindicalizados volvió a aumentar luego de una caída continua en los años 90, y el resultado de las negociaciones colectivas también fue más favorable a los trabajadores, especialmente en lo que respecta a las negociaciones salariales. El índice de sindicalización creció más entre las mujeres y se situaba en 2009, entre los trabajadores formales, en la franja de 27%. El número de sindicalizados pasó de 12,7 millones en 2001 a 16,5 millones en 2009. Entre las mujeres, las sindicalizadas pasaron de 4,8 a 6,6 millones en el mismo periodo. Igualmente, el empleo formal creció con mayor intensidad que la sindicalización.

Al mismo tiempo, el sindicalismo se constituyó en un importante interlocutor en los espacios públicos de discusión al conseguir algunos avances, no tanto por su capacidad de movilización como por su relación con un «gobierno amigo», especialmente en la definición de políticas para enfrentar la crisis financiera de 2008-2009. No obstante, el sindicalismo aún no ha podido alcanzar el mismo protagonismo político que tuvo durante la década de 1980 en la sociedad brasileña, un protagonismo que le permita expresar las aspiraciones más generales de la clase trabajadora. Esto puede notarse, a pesar de los avances, en la timidez de las modificaciones más notorias de la regulación pública del trabajo.

También aumentó el poder de negociación de los sindicatos. Entre 1996 y 2003, el resultado de las negociaciones colectivas fue desfavorable para los trabajadores porque, en general, prevaleció una agenda de reducción de derechos y

---

26. A.L. dos Santos: «Trabalho informal nos pequenos negócios: evolução e mudanças no governo Lula», cit.

27. «[A] mediados de 2011, la previsión social concedió 34,8 millones de beneficios directos distribuidos de la siguiente forma: previsión urbana (16,6 millones), previsión rural (8,4), protección a ancianos pobres y discapacitados (3,8), y seguro por desempleo (6,0). El carácter distributivo de estos programas es más evidente si también contamos sus efectos indirectos. Según el IBGE, (...) la previsión social beneficia, directa e indirectamente, a cerca de 104 millones de personas, la mitad de la población del país». Eduardo Fagnani: ob. cit.

de pérdida de poder de compra de los salarios –que cayeron 17% entre 1997 y 2003–. Por ejemplo, en una investigación realizada en 2001, se consideró que el mantenimiento de las condiciones laborales previas ya era una victoria por parte de los dirigentes sindicales<sup>28</sup>. A partir de 2004 hay una importante inflexión, ya que gran parte de las categorías consiguió recomponer el poder de compra de los salarios e inclusive obtener algún aumento real. Las negociaciones salariales son más favorables especialmente por la política de reconocimiento del salario mínimo y por el aumento del poder de negociación de los sindicatos, en un contexto de suba del empleo. Los pisos salariales registraron un aumento aún más notorio. Por lo tanto, el resultado de las negociaciones salariales muestra la existencia de un creciente número de categorías con capacidad para compensar la inflación pasada y conseguir algún aumento real. Por ejemplo, 88% de las categorías consiguió un aumento real durante 2010<sup>29</sup>.

Finalmente, cabe destacar que existen movimientos contradictorios vinculados al avance de la regulación pública y privada de las relaciones laborales. Los cambios en el capitalismo contemporáneo, que reconfiguran a la clase trabajadora, tienden a fortalecer las perspectivas de flexibilización. Al mismo tiempo, también existe un proceso de formalización relacionado con la acción sindical y las instituciones públicas en un contexto de crecimiento económico, y se suman el incremento de la tercerización, la subcontratación, la tasa de rotación y la fuerte presencia de ilegalidades e informalidades, aspectos aún no revertidos en el actual contexto político y económico brasileño<sup>30</sup>. □

---

28. J.D. Krein: «As tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990-2005», tesis de doctorado, Instituto de Economía, Unicamp, Campinas, 2007.

29. J.D. Krein, A.L. dos Santos y Bartira Tardelli Nunes: ob. cit. Las negociaciones colectivas se volvieron más complejas e incluyeron también una agenda de flexibilización de las relaciones de trabajo. Por ejemplo, puede citarse el avance del programa de Participación en las Ganancias y Resultados –que es el principal aspecto negociado en los sectores más dinámicos de la economía– y el cálculo de horas de trabajo como promedio anual –y no mensual o semanal– a los fines del pago de horas extra.

30. P.E.A. Baltar et al.: *Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira*, cit.

## ¿Es posible avanzar hacia la igualdad en la educación?

*El dilema de las políticas educativas de la izquierda en América Latina*

**STEFAN PETERS**

Si durante el siglo XX vastas capas de la sociedad no tenían acceso al sistema educativo, hoy pueden observarse dentro de los sistemas educativos latinoamericanos las diversas calidades y la mayor fragmentación jerárquica, que aseguran la continuidad de la injusticia. Las reformas aplicadas tras el «giro a la izquierda» no lograron cambiar la tendencia. Estos ejemplos muestran un dilema general de la política educativa progresista: para atacar con éxito las desigualdades en este campo, es necesario crear amplios acuerdos políticos, pero esos mismos acuerdos implican concesiones a los sectores privilegiados y, por ende, dificultan la eliminación de las desigualdades históricas.

**E**n América Latina existe una enorme desigualdad en materia de educación, que es ampliamente reconocida y está muy documentada<sup>1</sup>. A pesar de las numerosas investigaciones efectuadas en torno de la relación entre el sistema educativo y las desigualdades sociales, este vínculo de carácter recíproco se ha mantenido invariable (no solo a escala latinoamericana) durante los últimos tiempos. El fracaso en crear un marco de equidad educativa no debe atribuirse únicamente a las deficientes políticas educativas o a una falta

---

**Stefan Peters:** politólogo. Es colaborador científico y doctorando en Relaciones Internacionales e Intersociales de la Universidad de Kassel.

**Palabras claves:** educación, desigualdad social, giro a la izquierda, Uruguay, Venezuela.

**Nota:** traducción del alemán de Mariano Grynszpan.

1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *La hora de la igualdad*, Cepal, Santiago de Chile, 2010, pp. 223-229. V. tb. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Siteal): «Atlas de las desigualdades educativas en América Latina», <<http://atlas.siteal.org/indice>>.



general de recursos. La situación requiere, ante todo, un análisis relacional, que dirija su mirada a las luchas sociales que enfrentan a quienes defienden los privilegios y a quienes intentan eliminarlos<sup>2</sup>.

Los gobiernos del «giro a la izquierda» de la región muestran diferencias en cuanto a su base social, sus posiciones políticas y los contextos donde se desenvuelven. Sin embargo, tienen algo en común: buscan impulsar un cambio en la relación de fuerzas. Su política socioeconómica apunta a eliminar privilegios históricos y a reducir el nivel de las desigualdades sociales. Dentro del escenario de las reformas regionales, la política educativa juega un papel preponderante, aunque las medidas concretas adoptadas por los respectivos gobiernos se diferencian claramente, habida cuenta de las situaciones heterogéneas y las constelaciones políticas específicas de cada país. Si se hace un primer balance de las transformaciones y se evalúa su impacto en términos de reducción de las disparidades sociales, cabe afirmar –más allá de las características individuales– que los resultados son bastante desalentadores. Esto puede atribuirse a un dilema general de la política educativa progresista: por un lado, existe el riesgo de que las reformas radicales terminen desprestigiando la educación pública y promuevan, sobre todo en las capas medias, una huida hacia el sector privado; a su vez, la búsqueda de un apoyo social amplio disminuye la posibilidad de introducir cambios demasiado profundos. Así se frena el proceso de reformas y se mantienen las concesiones otorgadas a actores privilegiados en el plano social y político.

### ■ Tres factores de la desigualdad educativa

El desarrollo de la educación en América Latina trajo consigo una paradoja. Durante el periodo expansivo de la segunda mitad del siglo xx, el nivel medio de instrucción de la población aumentó claramente en todos los países de la región y la tasa de analfabetismo experimentó una notable reducción gracias a la mayor escolarización. Además, la lucha contra la discriminación femenina logró que, en promedio, hoy las mujeres cuenten con un mayor nivel educativo que sus congéneres masculinos<sup>3</sup>.

---

2. Agnès van Zanten: «New Modes of Reproducing Social Inequalities in Education: The Changing Role of Parents, Teachers, Schools and Educational Policies» en *European Educational Research Journal* vol. 4 N<sup>o</sup> 3, 2005, pp. 155-169; Ben W. Ansell: *From the Ballot to the Blackboard. The Redistributive Political Economy of Education*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

3. La equiparación estadística de estos resultados entre géneros cubre también la interseccionalidad de la desigualdad educativa, originada en la discriminación que aún siguen sufriendo parcialmente algunas mujeres de edad avanzada, de áreas rurales y de poblaciones indígenas.

A pesar de este desarrollo positivo, hay coincidencia en que desde hace tiempo la educación en América Latina se encuentra en crisis. Los progresos se limitan a aspectos cuantitativos y, si se comparan con los de otras regiones (por ejemplo, con Asia oriental), resultan bastante magros<sup>4</sup>. En los distintos países, la política del sector se ve confrontada principalmente con altas tasas de repitencia y deserción, así como con enormes desigualdades.

Al poner el énfasis en lo cuantitativo, la mayoría de los análisis dejan de lado la escasa calidad y la creciente fragmentación jerárquica. No obstante, en América Latina, la desigualdad social se reproduce a través de las generaciones debido a la combinación de tres factores: el acceso a la educación, la calidad educativa y la fragmentación jerárquica del sistema. A su vez, estas categorías constituyen parámetros que permiten analizar el potencial y los límites de los actuales procesos de reformas<sup>5</sup>.

### ■ Acceso a la educación

En América Latina, el acceso a la educación se ha ido ampliando sucesivamente hasta alcanzar a (casi) todos los sectores y el nivel medio de instrucción de la población ha aumentado de manera continua. Sin embargo, el ingreso al

**Los grupos sociales  
más desfavorecidos  
sufren un fracaso  
desproporcionado dentro  
del ámbito educativo  
latinoamericano ■**

sistema y el tiempo de permanencia siguen mostrando un alto grado de selectividad en función de criterios tales como origen social (especialmente, nivel de ingresos y de instrucción), adscripción étnica, estado de salud, lugar de residencia o edad. Los grupos sociales más desfavorecidos sufren un fracaso desproporcionado dentro del ámbito educativo latinoamericano. El problema

se refleja, sobre todo, en el marcado aumento de la deserción producida durante la transición entre la escuela primaria y la secundaria. Esta articulación del sistema actúa como una bisagra selectiva, condiciona la continuidad y, en muchos países de la región, significa el fin de la etapa escolar para gran parte de los sectores sociales más vulnerables.

---

4. Stephen Haggard y Robert R. Kaufman: *Development, Democracy and Welfare States. Latin America, East Asia and Eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton, 2008.

5. S. Peters: «Bildung als Privileg: Bildungspolitik in Lateinamerika» en Ingrid Wehr y Hans-Jürgen Burchardt: *Soziale Ungleichheiten in Lateinamerika. Neue Perspektiven auf Wirtschaft, Politik und Umwelt*, Nomos, Baden-Baden, 2011, pp. 201-225.

Las causas están relacionadas –aunque no exclusivamente– con el origen social. La deserción prematura de tantos niños provenientes de hogares vulnerables se debe, por un lado, al aumento de los costos directos e indirectos de concurrir a clases, es decir, al gasto que implican los materiales de estudio, el transporte y el uniforme; por el otro, se explica por la creciente presión para integrarse al mercado laboral y ayudar así a la economía del hogar, o para realizar actividades diversas que contribuyan a la organización familiar. Estas condiciones sociales escapan en gran medida a la influencia de las políticas específicas del área educativa, aun cuando el acceso de los grupos poblacionales más desfavorecidos se ha visto facilitado claramente a través de transferencias monetarias condicionadas, programas de alimentación escolar, subsidios para materiales de estudio, transporte, uniforme, etc.<sup>6</sup>

Sin embargo, estas medidas por sí solas no son suficientes para mejorar de manera sustancial el acceso de los sectores vulnerables. Las altísimas tasas de repitencia y deserción que se registran al inicio de la escuela secundaria muestran que el problema no solo se origina en las condiciones del contexto, sino también en otros factores inherentes al sistema educativo. En muchos países de la región existe una buena oferta de nivel primario, mientras que la enseñanza secundaria resulta insuficiente y está fuera del alcance de amplias capas de la sociedad. En parte, esto es consecuencia de las políticas focalizadas dirigidas específicamente al campo de la educación primaria e implementadas para combatir la pobreza. De acuerdo con el modelo del *universalismo básico*, el gasto público debe promover sobre todo la instrucción primaria para apoyar directamente a los sectores más desprotegidos. Pero la política en cuestión no amplía la oferta en los niveles siguientes y dificulta la articulación: cuando finaliza la enseñanza primaria, el acceso a la escuela secundaria suele tornarse inalcanzable para gran parte de la población rural y las capas urbanas de escasos ingresos.

La baja calidad educativa, el cambio en el entorno del aprendizaje, las prácticas pedagógicas aplicadas en la transición al ámbito secundario, la subestimación de la importancia de los contenidos y la sensación de inseguridad generada por la violencia y la criminalidad también contribuyen a provocar una deserción prematura. El nivel de la escuela primaria en América Latina

---

6. José Antonio Ocampo: «Las concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización» en *Nueva Sociedad* N° 215, 5-6/2008, p. 49 y ss., disponible en <[www.nuso.org/upload/articulos/3521\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3521_1.pdf)>.

no es demasiado alto, pero evidentemente los problemas generales de calidad se agudizan en el marco de la enseñanza secundaria y conspiran contra la continuidad de los estudios. Uno de los obstáculos consiste en que la educación media ofrece una gran cantidad de asignaturas en su plan curricular y cuenta con una forma de organización más anónima. De este modo, presenta una marcada diferencia respecto al nivel primario, caracterizado por la enseñanza centralizada y la estrecha relación de los niños con el docente. La tasa de deserción es mucho mayor en la escuela secundaria que en la primaria, aunque los adolescentes que abandonan prematuramente las aulas no suelen conseguir medios formales ni informales de subsistencia, como demuestran algunas investigaciones sobre los jóvenes que no estudian ni trabajan<sup>7</sup>. Todos los factores mencionados afectan principalmente a los niños provenientes de hogares vulnerables. Las falencias del sistema educativo perjudican en mayor medida a los sectores desfavorecidos y reafirman de ese modo la injusticia social<sup>8</sup>.

### ■ Calidad educativa

El mero acceso al sistema no garantiza el éxito en el proceso de aprendizaje. La baja calidad educativa fue confirmada por distintas pruebas internacionales (PISA, LLECE, SERCE) que evalúan el rendimiento de los estudiantes de

**Los niños pertenecientes a los sectores más vulnerables tienen entonces una doble desventaja: ven restringido su acceso y, además, reciben una enseñanza de menor calidad en la escuela ■**

forma comparativa y estandarizada. Tanto desde el ámbito político como desde el social, hoy se reconoce que este es uno de los problemas más graves de la educación<sup>9</sup>. En América Latina, la calidad no solo es insatisfactoria desde un punto de vista general, sino que además refleja aspectos sociales y exhibe niveles desiguales dentro de los propios sistemas educativos. Los niños pertenecientes a los sectores más vulnerables tienen entonces

7. Gonzalo A. Saraví: «Entre la evasión y la exclusión social: jóvenes que no estudian ni trabajan. Una exploración del caso argentino» en *Nueva Sociedad* N° 190, 3-4/2004, pp. 69-84, disponible en <[www.nuso.org/upload/articulos/3183\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3183_1.pdf)>; Vanessa D'Alessandre: *Adolescentes que no estudian ni trabajan en América Latina*, Siteal, Buenos Aires, 2010.

8. Eduardo Lora et al.: *Calidad de vida: más allá de los hechos*, BID, Washington, DC, 2008, p. 130.

9. F. Javier Murillo Torrecilla y Marcela Román Carrasco: «Mejorar el desempeño de los estudiantes en América Latina. Algunas reflexiones a partir de los resultados del SERCE» en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* vol. 14 N° 41, 2009, p. 454; Unesco: *Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo. Llegar a los marginados*, Unesco, París, 2010, pp. 119-127.

una doble desventaja: ven restringido su acceso y, además, reciben una enseñanza de menor calidad en la escuela.

La baja calidad educativa no es un fenómeno nuevo en América Latina. En parte, puede explicarse a partir de la propia expansión y el acceso de grupos poblacionales que antes estaban excluidos del sistema. Durante la segunda mitad del siglo xx, se incorporó rápidamente a muchos sectores marginados y se promovió la continuidad hacia niveles superiores de enseñanza. En el marco de un sostenido crecimiento demográfico, este proceso planteó grandes desafíos para los sistemas educativos de la región. La escasez de recursos obligó a elegir entre cantidad y calidad. Las consecuencias de haber priorizado lo cuantitativo son conocidas: infraestructura edilicia inadecuada y en mal estado, materiales de estudio insuficientes y obsoletos, docentes desmotivados por la deficiente formación, los bajos sueldos y la sobrecarga en sus tareas, aulas atestadas de alumnos, falta de programas de capacitación para maestros, profesores y directores, etc. Además, el tiempo de estudio se acorta debido al esquema de enseñanza por turnos, la frecuente suspensión de las clases y la integración cotidiana de diversas tareas relacionadas con temas extracurriculares y, en cierta medida, sociopolíticos. Ante un contexto de mayores dificultades y un aumento de la pobreza como consecuencia de la crisis social, no es de extrañar que el campo educativo muestre un rendimiento insatisfactorio.

Se ha desarrollado una creciente conciencia sobre la relación que existe entre la posición social y los resultados en la educación. Los beneficios específicos otorgados a los sectores de menores ingresos a partir de la década de 1990, tales como alimentación escolar, atención sanitaria y subsidio para uniforme, ya no se ven solo como un instrumento para aumentar el porcentaje de acceso a las aulas. Su presencia también debe crear condiciones adecuadas para que los alumnos provenientes de hogares vulnerables alcancen el éxito en los estudios<sup>10</sup>. No cabe duda de que estas medidas sociales mejoran la situación escolar de los niños que viven en la pobreza o en la indigencia; sin embargo, no hay que idealizarlas como la panacea para reducir las desigualdades educativas<sup>11</sup>. Las instituciones de enseñanza asumen cada vez más funciones en el ámbito de las políticas sociales, el trabajo social y la pedagogía social. Así

---

10. Néstor López y Juan Carlos Tedesco: *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*, IIEP / Unesco, Buenos Aires, 2002. Con el concepto de «educabilidad», López y Tedesco destacan la importancia de la alimentación, la atención de la salud y la vestimenta para asegurar una participación exitosa en el proceso educativo.

11. Fernando Reimers, Carol DeShano da Silva y Ernesto Trevino: «Where is the 'Education' in Conditional Cash Transfers in Education?», *UIS Working Paper N° 4*, Montreal, 2006.

intentan generar condiciones propicias para el éxito en el aprendizaje, tales como las que se presentan de forma espontánea para las capas medias y altas. Como consecuencia, surgen escenarios cotidianos totalmente diferentes, que se reflejan en rendimientos desiguales dentro del sistema educativo. Mientras

**Mientras las escuelas que aglutinan a los sectores pobres intentan amortiguar sus desventajas sociales, los establecimientos que convocan a las capas medias y altas pueden dedicarse directamente a impartir el contenido curricular ■**

las escuelas que aglutinan a los sectores pobres intentan amortiguar sus desventajas sociales, los establecimientos que convocan a las capas medias y altas pueden dedicarse directamente a impartir el contenido curricular.

Asimismo, con el establecimiento de escuelas de jornada completa y el otorgamiento de complementos salariales a los docentes que trabajan en «instituciones problemáticas» se aspira a mejorar la calidad educativa ofrecida

a los sectores desfavorecidos. Pero estas medidas también generan dudas. Por lo general, la retribución adicional es demasiado baja como para atraer a los profesionales más calificados. Además, el aumento del salario no permite compensar los múltiples y complejos problemas que conducen a un nivel de enseñanza deficiente en las escuelas. Del mismo modo, el horario extendido de clases solo puede repercutir positivamente en el rendimiento si las instituciones educativas cuentan con los requisitos necesarios para asegurar una educación de alta calidad; y rara vez existen esas condiciones, sobre todo en las escuelas a las que concurren los alumnos provenientes de las capas sociales más vulnerables. En definitiva, no es posible resolver el problema con acciones puntuales. Resulta indispensable promover un importante aumento del presupuesto y adoptar medidas integrales adecuadas para mejorar la calidad educativa.

A fines del siglo xx, en un marco caracterizado por la reducción del gasto público, se buscó aumentar la eficiencia mediante una política de privatización y una fuerte descentralización. Pero si se evalúan los resultados alcanzados, el intento evidentemente fue fallido<sup>12</sup>. De todas formas, la crítica a la centra-

---

12. José Rivero: «Reforma y desigualdad educativa en América Latina» en *Revista Iberoamericana de Educación* vol. 23, 2000, pág. 106; Robert R. Kaufman y John M. Nelson: «The Politics of Education Sector Reform: Cross-National Comparisons» en R.R. Kaufman y J.M. Nelson: *Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 250-262.

lización educativa puso de relieve un punto importante, que no solo explica parte de los problemas de la enseñanza, sino que también puede servir para orientar los contenidos curriculares al contexto local/regional y aumentar el interés de los alumnos. Lo que no abordaron las reformas de los años 1980 y 1990 fue el tema esencial: las condiciones sociales (desiguales) y la calidad desigual dentro de los sistemas educativos de América Latina. La mayor diferenciación surgida en los establecimientos públicos de enseñanza agudizó la fragmentación jerárquica, que impide avanzar hacia un escenario de justicia social en las aulas.

### ■ Fragmentación jerárquica

Los sistemas educativos de América Latina se caracterizan por un alto grado de fragmentación jerárquica. Esto significa que en el ámbito de la enseñanza hay diferentes opciones paralelas, que oficialmente se consideran equivalentes pero que *de facto* cuentan con una valoración social muy dispar. Se trata de una tendencia que va en aumento en la región. Este fenómeno es consecuencia de diversos factores: la composición social heterogénea de los alumnos a partir de la expansión del sistema, la escasa calidad de muchos establecimientos (sobre todo, los públicos), la percepción inferior y exclusiva de determinadas ofertas educativas y el afán de distinción de los sectores privilegiados.

La expansión del sistema educativo producida en la segunda mitad del siglo xx afectó la relativa homogeneidad del alumnado y dio lugar a una mayor pluralidad en cuanto a origen social e identidad cultural. Estos cambios se reflejaron especialmente en el nivel secundario, que durante un largo tiempo estuvo limitado en gran medida a las capas medias y altas y se concebía como una etapa de preparación para los estudios universitarios. La introducción de las escuelas técnico-profesionales en América Latina concedió una cierta movilidad ascendente a los jóvenes provenientes de familias desfavorecidas, ya que facilitó la capacitación y el ingreso al mercado formal de trabajo. Sin embargo, esta opción educativa impide el acceso a las posiciones más altas porque su valoración social real es muy inferior, lo que permite que las capas medias cuenten con un tope para contener el ascenso social<sup>13</sup>. Aún mayor es la desvalorización social hacia otros certificados emitidos en el marco de diversas medidas focalizadas destinadas a instituciones localizadas en contextos de

---

13. Martín Carnoy y Claudio de Moura Castro: *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?*, BID, Washington, DC, 1997, p. 27 y ss.; C. de Moura Castro, M. Carnoy y Laurence Wolff: *Secondary Schools and the Transition to Work in Latin America and the Caribbean*, BID, Washington, DC, 2000, p. 8.

vulnerabilidad social o a programas especiales para las comunidades indígenas (escuelas bilingües, interculturales o multiculturales). Estos establecimientos educativos estigmatizados y estigmatizantes otorgan títulos que tienen un escaso reconocimiento social y que incluso pueden generar un efecto discriminatorio en el mercado laboral.

La fragmentación jerárquica existente en los sistemas educativos no puede atribuirse únicamente a las diferencias cualitativas entre las diversas opciones. La categoría de fragmentación jerárquica de los sistemas educativos pone énfasis más bien en las desigualdades en la percepción de la calidad por parte de las sociedades y, desde luego, apunta a las desigualdades de la valoración social de diferentes títulos educativos que oficialmente se presentan como equivalentes. Dentro de este esquema, la percepción de la calidad se ve condicionada por la composición social de los alumnos. No solo es decisivo el hecho de tener un título o una determinada calificación, sino también el reconocimiento social que despierta esa credencial como muestra de aptitud.

Aunque la expansión del sistema educativo significó la pérdida de exclusividad en los niveles superiores, muchos centros de enseñanza siguieron evidenciando un origen relativamente homogéneo de los estudiantes. La fragmentación y la mayor distancia social entre las localidades de procedencia acentuaron las diferencias entre las escuelas. Hoy hay cada vez menos establecimientos que reciben a niños de diversas extracciones para que se socialicen en un mismo ámbito<sup>14</sup>.

El desprestigio social de la educación pública es causa y también consecuencia del atractivo que ejercen las instituciones privadas. Tradicionalmente las clases altas evitaron el sistema de enseñanza estatal (salvo en el ámbito universitario), pero ahora son las capas medias las que continúan la tendencia y migran hacia establecimientos privados, lo que marca la menor importancia política de la educación pública<sup>15</sup>. Cada vez más familias de escasos ingresos intentan recurrir a escuelas privadas de bajo costo –en su mayoría, instituciones confesionales que en ocasiones son subsidiadas parcialmente por el Estado– para mejorar los resultados y las posibilidades futuras de sus hijos.

---

14. Rubén Kaztman y Alejandro Retamoso: «Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo» en *Revista de la Cepal* N° 91, 2007, pp. 133-152; Ana Pereyra: «La fragmentación de la oferta educativa en América Latina: la educación pública vs. la educación privada» en *Perfiles Educativos* vol. xxx N° 120, 2008, p. 146.

15. Jeffrey Puryear y Tamara Ortega Goodspeed: «How Can Education Help Latin America Develop?» en *Global Journal of Emerging Market Economies* vol. 3 N° 1, 2011, p. 127.



Esto, a su vez, agudiza la fragmentación jerárquica en el sector privado de la educación, que ahora (al menos en las grandes ciudades) ofrece propuestas diferenciadas para los diversos grupos sociales.

Aunque la proporción de alumnos que concurren a escuelas privadas es muy variable según el país y el nivel de enseñanza, las cifras generales de América Latina muestran –en comparación con la «Tríada económica»– una mayor importancia cuantitativa de la educación privada (v. tabla) y una mayor distancia de las capas medias y altas con respecto a las opciones del sistema público.

Tabla

**Proporción de alumnos que concurren a instituciones educativas privadas**

| País           | Porcentaje de alumnos en escuelas privadas | País      | Porcentaje de alumnos en escuelas privadas |
|----------------|--|-----------|--|
| Alemania       | 7,2  | Argentina | 24,0                                       |
| Finlandia      | 6,9  | Brasil    | 15,1                                       |
| Francia        | 21,5                                       | Bolivia   | 14,4                                       |
| Japón          | 9,7  | Chile     | 52,2                                       |
| Austria        | 8,3  | Guatemala | 37,1                                       |
| Suiza          | 5,8  | Colombia  | 27,3                                       |
| Turquía        | 2,3  | México    | 11,6                                       |
| Reino Unido    | 18,4                                       | Uruguay   | 15,7                                       |
| Estados Unidos | 9,2  | Venezuela | 21,2                                       |

**Fuente:** Ana Pereyra: ob. cit., p. 135; <[www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org)> y <[www.anep.edu.uy/observatorio](http://www.anep.edu.uy/observatorio)>, Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación de Venezuela. V. tb. Siteal: «Dato destacado: cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina», <<http://www.siteal.lipe-oei.org/contenido/313>>, 5/9/2011.

Ante esta tendencia regional hacia una mayor fragmentación jerárquica de los sistemas educativos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) llegó a la triste conclusión de que «coexisten escuelas para pobres y escuelas para ricos»<sup>16</sup>. En América Latina, la educación como institución ya no promueve la integración, sino que consolida las desigualdades sociales. Mientras que anteriormente los sistemas educativos de la región tendieron a negar la diversidad sociocultural de la población, en las últimas décadas esto se relativizó como consecuencia de la introducción de un gran número de opciones educativas especiales. Sin embargo, en lugar de promover un reconocimiento igualitario, los nuevos programas acentuaron la fragmentación

16. Cepal: *Panorama social de América Latina 2007*, Cepal, Santiago de Chile, 2007, p. 186.

jerárquica (según la reputación o la estigmatización de las respectivas instituciones) y evitaron que se alcanzara una mayor justicia social en el ámbito educativo.

### ■ ¿Giro a la izquierda para la equidad educativa?

En la actualidad, todos los gobiernos de izquierda de América Latina asignan una gran importancia a la política educativa como herramienta de reforma. Dentro del área específica se observan, por un lado, elementos que marcan una continuidad con las épocas precedentes y, por el otro, factores que demuestran cambios e innovaciones.

En lo que respecta a los cambios significativos, se puede mencionar en primer término el importante aumento del presupuesto. El desahogo económico permitió otorgar transferencias monetarias condicionadas y aplicar medidas específicas en el campo de la educación, para mejorar y acelerar el acceso al sistema.

**No es la ampliación del acceso al sistema lo que se cuestiona, sino la calidad de la enseñanza pública, los cambios en los planes curriculares y en los métodos pedagógicos, la introducción de nuevos programas y el reacomodamiento de las funciones ejercidas por los diferentes actores sociales y políticos ■**

Los recursos financieros adicionales también sirvieron para fomentar programas de enseñanza para adultos (que en los últimos años renacieron en América Latina, sobre todo en forma de campañas de alfabetización), aumentar los magros salarios docentes, eliminar barreras de acceso a la educación (relacionadas con gastos escolares formales e informales) y ampliar las opciones de jornada completa.

Estas medidas lograron una enorme aceptación dentro de los ámbitos especializados. Es cierto que las capas medias y altas se muestran en parte reacias

frente a las reformas, ya que temen perder sus privilegios y cuentan con una menor exclusividad en el acceso al nivel secundario y superior, pero los evidentes conflictos del sector educativo tienen otro origen: no es la ampliación del acceso al sistema lo que se cuestiona, sino la calidad de la enseñanza pública, los cambios en los planes curriculares y en los métodos pedagógicos, la introducción de nuevos programas y el reacomodamiento de las funciones ejercidas por los diferentes actores sociales y políticos.

Los gobiernos de izquierda de América Latina tomaron diferentes caminos para implementar las reformas. Los ejemplos de Uruguay y Venezuela reflejan un dilema general de la política educativa progresista. En el primero de los países mencionados, la administración del Frente Amplio (FA) intenta incorporar a su proyecto a distintos actores de relevancia. Sin embargo, esta estrategia frena u obstaculiza la aplicación de reformas profundas y solo permite que se introduzcan modificaciones graduales en el campo de la enseñanza. Por su parte, el caso venezolano muestra los problemas que supone provocar un quiebre con el pasado. Los cambios drásticos y unilaterales impulsados bajo la presidencia de Hugo Chávez conducen a una situación social polarizada y a una mayor fragmentación jerárquica del sistema educativo, y esto, a su vez, fomenta un mayor desplazamiento de los estudiantes hacia las instituciones privadas.

### ■ Uruguay: transformaciones graduales en la política educativa

La educación ocupa un espacio central dentro de la estrategia sociopolítica del actual gobierno uruguayo, que desde su ascenso al poder en 2005 impulsó un importante y permanente aumento del presupuesto del sector. Sin embargo, el FA no propone una ruptura con el pasado, sino una transformación continua del sistema educativo existente<sup>17</sup>. Gran parte de los recursos adicionales se utilizan para aumentar los bajísimos salarios docentes, para otorgar un impulso (moderado) a las escuelas de jornada completa en el nivel primario y para introducir diversas medidas puntuales, que buscan evitar la deserción prematura de los «jóvenes en riesgo» o promueven la reintegración de quienes ya han abandonado el sistema educativo<sup>18</sup>. El problema es que estas reformas apuntan principalmente a las consecuencias, pero no combaten las causas de las numerosas falencias que presenta el esquema de la enseñanza en Uruguay. Si bien fomentan la (re)integración de niños y adolescentes al sistema educativo, las medidas en cuestión prácticamente omiten los motivos que conducen a un fracaso masivo y sistemático en el nivel secundario –sobre todo, en la población más desfavorecida–, así como el contexto social negativo y la baja y desigual calidad de la enseñanza.

---

17. Luis Yarzabal: «La gestión de la educación en el primer gobierno de izquierda. Cambio de clima» en *Brecha*, 12/3/2010.

18. Tabaré Fernández Aguerre: «El peso del origen institucional: una hipótesis sobre las políticas de inclusión en la educación media de Uruguay (2005-2009)» en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* vol. 19 N<sup>o</sup> 1, 2010, p. 151; Nicolás Betancur y María Ester Mancebo: «El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda» en M.E. Mancebo y Pedro Narbondo (eds.): *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Fin de Siglo, Montevideo, 2010, p. 256.

Los cambios más profundos no se emprendieron o finalizaron –como la nueva Ley de Educación<sup>19</sup>– en compromisos insatisfactorios para todas las partes, lo que se tradujo, en gran medida, en la continuidad de las políticas educativas. Por un lado, el gobierno uruguayo no tuvo demasiada claridad conceptual en cuanto a la reforma; por el otro, los sindicatos docentes cercanos al oficialismo y los entes autónomos aprovecharon su gran influencia para manifestar escepticismo y obstaculizar o frenar las transformaciones en el campo educativo<sup>20</sup>.

El Plan Ceibal constituye una excepción: Uruguay es el primer país donde se ha introducido la iniciativa «One Laptop per Child» (Una computadora portátil por niño) en todas las escuelas públicas primarias del territorio nacional. Entretanto, el programa se ha extendido al nivel secundario. El Plan Ceibal apunta a reducir las desigualdades existentes en cuanto al acceso a la tecnología, el uso de la computadora y la búsqueda de información en internet. Además, aspira a otorgar nuevas herramientas didácticas a los docentes con el objetivo de mejorar la transmisión de contenidos. Dentro de este marco,

**El Plan Ceibal no elimina la brecha social relativa al uso de las nuevas tecnologías informáticas. Esto es lo que ocurre con el tema de las computadoras: la igualdad del acceso a internet no significa igualdad en los resultados ■**

el plan apunta a promover el acceso a internet de toda la población a través del aprovechamiento de los equipos por parte de las familias de los estudiantes y a asegurar la creación de redes en escuelas y edificios públicos.

El programa comenzó a implementarse a partir de 2007 por iniciativa del presidente Tabaré Vázquez, al margen de las instituciones educativas. De esta manera, la iniciativa se puso en práctica firmemente a pesar de ciertas resistencias sociales e institucionales. Tras algunos problemas de aplicación, el Plan Ceibal se convirtió con rapidez en un éxito político y en un caballito de batalla del gobierno de Vázquez (2005-2010). Sin embargo, más allá de las imágenes propagandísticas y de las indudables

---

19. La Ley de Educación fue precedida por un amplio debate en torno de los problemas del sistema de enseñanza en Uruguay. Sin embargo, la sanción definitiva casi no tuvo en cuenta las propuestas de reforma y se concentró en una reorganización administrativa de las esferas de influencia. Dentro de los elementos destacables, se introdujo un sistema nacional de evaluación y se revalorizó la formación docente.

20. N. Betancur y M.E. Mancebo: ob. cit.

mejoras en el acceso de los estudiantes a las computadoras, el programa no elimina la brecha social relativa al uso de las nuevas tecnologías informáticas. También en el tema de las computadoras se verifica que la igualdad en el acceso a internet no significa igualdad en los resultados.

Si se realiza un balance de la política educativa del gobierno del FA, puede observarse que la cantidad de alumnos ha experimentado un ligero declive, en parte por el estancamiento demográfico y un grado de cobertura relativamente alto. Desde 2007, el retroceso de la deserción escolar prematura en el nivel secundario se vio acompañado por un leve aumento en las tasas de repitencia. El incremento en el gasto dentro del presupuesto no logró mejorar la calidad educativa de manera significativa, aunque cabe señalar que seis años es un lapso muy corto en términos de políticas educativas. Los enfoques de orientación universalista (por ejemplo, el Plan Ceibal) no fueron suficientes para combatir el grado de fragmentación jerárquica, que se acentuó un poco más a causa de los diferentes programas localizados adoptados en el campo de la enseñanza y la mayor importancia de las instituciones privadas<sup>21</sup>. Muchas de las reformas educativas del gobierno frenteamplista de Uruguay cuentan ahora con una amplia aceptación social, en cierta medida porque no afectan seriamente los privilegios existentes.

Teniendo en cuenta la lentitud de las reformas educativas, es posible que las medidas del gobierno frenteamplista que más hayan contribuido a promover la justicia social en el sistema educativo uruguayo se encuentren más allá de lo que abarca la política educativa. Esto se refiere a varias reformas de las políticas sociales por parte del actual gobierno uruguayo que lograron reducir sustancialmente las tasas de pobreza y de indigencia, así como a la expansión del sistema de las asignaciones familiares o el mejor acceso de los sectores sociales desfavorecidos al sistema de salud<sup>22</sup>. Aunque esos programas no están dirigidos específicamente a niños y jóvenes, ayudan a combatir la altísima tasa de pobreza infantil en Uruguay, ya que mejoran la situación social de los niños y adolescentes en estado de vulnerabilidad<sup>23</sup> y tienden a promover –des-

---

21. Datos oficiales del Observatorio de la Educación del gobierno uruguayo, <[www.anep.edu.uy/observatorio](http://www.anep.edu.uy/observatorio)>.

22. Para obtener un panorama general sobre este tema, v. Carmen Midaglia: «Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay. Una aproximación a sus características y resultados» en Yesko Quiroga, Agustín Canzani y Jaime Ensignia (eds.): *Consenso progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*, Fesur, Montevideo, p. 149-188.

23. Gustavo de Armas: «Políticas sociales y gasto público social en el primer gobierno del Frente Amplio: el descubrimiento de la infancia» en M.E. Mancebo y P. Narbondo (eds.): ob. cit., p. 243 y ss.

de un ámbito extraescolar– las condiciones necesarias para lograr el éxito en el sistema educativo. Si las reformas adoptadas por el gobierno consiguen efectivamente reducir la pobreza y la desigualdad, habrán hecho un aporte indirecto para alcanzar la justicia social en el sistema educativo. Esta tendencia parece al menos reflejarse en las tasas de pobreza, que se redujeron a la mitad entre 2006 (25,7%) y 2011 (9,5 %)²⁴. Desde el punto de vista de la política específica del área, esto implica que es posible eliminar o relativizar la inequidad social a través de la educación y que se debe prestar mayor atención a la relación recíproca entre ambos factores. Dicho en otras palabras, es indispensable disminuir la desigualdad social para reducir de forma permanente la desigualdad educativa.

### ■ **Venezuela: los problemas de una ruptura con la política educativa del pasado**

Más allá de los diferentes procesos de metamorfosis que ha experimentado el proyecto bolivariano, la política educativa constituye desde el inicio del primer mandato de Chávez (1999) uno de los principales ejes (socio)políticos con los que se busca saldar la «deuda social» de los gobiernos precedentes acusados de neoliberales por el actual gobierno. Debido a la situación de crisis que vivía la educación venezolana, Chávez impulsó como prioridades el aumento del presupuesto, la ampliación del acceso al sistema y la mejora cualitativa a través de medidas de capacitación docente, inversiones adicionales en infraestructura y una mayor participación de las comunidades educativas en los procesos educativos.

Ya en el ciclo lectivo 1999-2000 se inició el proyecto de las Escuelas Bolivarianas, que incorporó experiencias positivas de un plan piloto introducido en 1990 en el estado de Mérida y se caracterizó por combinar una oferta de jornada completa con diversas propuestas extracurriculares y programas integrados de alimentación escolar. Sin embargo, al poner en práctica su ambicioso objetivo, el gobierno subestimó las dificultades organizativas, la carga financiera y la necesidad de mayor cantidad de personal. Por lo tanto, no fue posible alcanzar las metas cuantitativas ni cualitativas. A la luz de una evaluación negativa del programa de Escuelas Bolivarianas, a partir de 2003 el gobierno le restó importancia en términos de política educativa. Otras

---

24. Instituto Nacional de Estadística (INE): «Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2011», INE, Montevideo, 2012, p. 23. En cambio, hasta ahora, el gobierno del FA no ha tenido demasiado éxito en reducir la desigualdad social.

instituciones siguieron convirtiéndose en Escuelas Bolivarianas, pero con el tiempo se diluyeron las amplias exigencias pedagógicas y sociales<sup>25</sup>.

Aunque todos los sectores sociales y políticos coincidían en cuanto a los problemas básicos del sistema (baja calidad, altas tasas de repitencia y deserción, etc.) y había una aceptación general respecto a la ampliación del acceso y el proyecto de las Escuelas Bolivarianas, la política educativa se transformó en uno de los campos más conflictivos para el país, sobre todo después del intento de golpe de Estado de abril de 2002. Mientras que al principio el gobierno buscó fortalecer la enseñanza pública frente a la privada, con el objetivo de reducir la desigualdad y la exclusión social, desde 2005 adquirió cada vez más relevancia la dimensión explícitamente política de la educación en el marco de la «construcción del socialismo del siglo XXI»<sup>26</sup>. La oposición critica con vehemencia múltiples aspectos: el recorte de los derechos y las posibilidades de financiación de las instituciones privadas, el intento gubernamental de ideologizar los contenidos curriculares, la baja calidad de la enseñanza pública como consecuencia de la asignación política de cargos docentes, el escaso equipamiento de los establecimientos y la falta de evaluaciones del sistema educativo<sup>27</sup>.

Las Misiones Educativas se convirtieron en un factor que cristalizó los conflictos políticos generales de Venezuela. Se trata de un conjunto de medidas adoptadas a posteriori y dirigidas principalmente a quienes no han podido satisfacer sus ambiciones educativas en el marco del sistema educativo convencional. Esta opción permite que las personas a partir de los 16 años realicen todos los pasos, desde la alfabetización hasta la carrera universitaria, de

**Mientras que al principio el gobierno buscó fortalecer la enseñanza pública frente a la privada, con el objetivo de reducir la desigualdad y la exclusión social, desde 2005 adquirió cada vez más relevancia la dimensión explícitamente política de la educación en el marco de la «construcción del socialismo del siglo XXI» ■**

---

25. Nacarid Rodríguez Trujillo: «Trayectoria del proyecto de Escuelas Bolivarianas» en *Educere* año 12 N<sup>o</sup> 42, 2008, pp. 563-574.

26. Los otros motores son la Ley Habilitante (con la cual el presidente puede aprobar leyes por decreto sin necesidad de que intervenga el Parlamento), una reforma constitucional, una reforma de la división institucional del poder y la transferencia de la responsabilidad política a los ámbitos locales.

27. Las protestas contra la política del sector alcanzaron uno de los puntos culminantes en septiembre de 2009 debido a la sanción de la nueva Ley de Educación.

manera consecutiva y acelerada. Se desarrolla fuera del esquema convencional, pero otorga títulos oficialmente equivalentes a los de ese ámbito. Al igual que las medidas educativas localizadas, las Misiones Educativas solo apuntan a los síntomas que reflejan el fracaso del sistema escolar tradicional y no combaten las múltiples causas de los problemas del sistema educativo.

A diferencia de lo que ocurre en Uruguay, en Venezuela surgen agudos conflictos en torno de las Misiones Educativas. Mientras el gobierno las alaba como un medio de inclusión y mayor justicia social, la oposición formula duras críticas por la muy baja calidad educativa, la preocupante ideologización de los contenidos y los costos generados por la grave corrupción<sup>28</sup>. El peligro de que relativicen los privilegios educativos de los estratos sociales favorecidos despierta fuertes objeciones respecto a estas opciones del sistema de enseñanza. De esa manera, las duras críticas llevan adelante en forma activa la desvalorización social de los títulos otorgados a través de las Misiones Educativas.

Estas últimas realizan una importante contribución para combatir la exclusión y ofrecen opciones que antes resultaban impensables para muchas personas. Sin embargo, no parecen ser demasiado eficaces a la hora de reducir las desigualdades educativas o aumentar la justicia social. El problema no radica solo en la baja calidad del programa sino también en la desvalorización social de los títulos otorgados a través de ellas. De acuerdo con la tesis de Randall Collins<sup>29</sup>, estos tienen el carácter de una «credencial política», es decir, reflejan más la posición política de una persona que su capacidad profesional.

Dentro del sistema público convencional, también aparecen cada vez más objeciones. Los argumentos utilizados son similares a los que ponen en duda las virtudes de las Misiones Educativas, aunque se reproducen de una forma más moderada. Esencialmente se cuestiona la calidad de la educación pública, pero las críticas incluyen, además, la preocupación general relativa a la falta de seguridad imperante en las escuelas (sobre todo, en las secundarias) y el temor a la politización que se manifiesta tanto en las prácticas de contratación del personal docente como en los contenidos curriculares. En un

---

28. Carlos Aporte Blank: «El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes desde una perspectiva comparada» en *Cuadernos del Cendes* vol. 23 N° 63, 2006, p. 104 y ss; Yolanda D'Elia y Luis Francisco Cabezas: *Las misiones sociales en Venezuela*, Ildis, Caracas, 2008, p. 14; y Mabel Mundó: *Las Misiones Educativas: Análisis de una política pública para la inclusión o el clientelismo político*, Ildis, Caracas, 2008, p. 14 y ss.  
 29. *The Credential Society*, Academic Press, Nueva York, 1979.



contexto caracterizado por la polarización social, el resultado es paradójico y opuesto a la intención del gobierno de Chávez: efectivamente, la tendencia muestra un aumento en la cantidad de alumnos que concurren a escuelas privadas. En cifras absolutas, esto ha significado entre 2000 y 2010 un aumento de casi 420.000 estudiantes en la matrícula de esas instituciones. Desde 2004 (es decir, simultáneamente a la expansión económica y a la agudización de los conflictos en el área educativa), la proporción de asistencia a las instituciones privadas registró un incremento rápido y continuo para pasar de 17,1% (2004) a 21% (2010)<sup>30</sup>. Es cierto que, gracias al aumento del PIB y la reducción de la pobreza, hay más familias que disponen de los recursos económicos necesarios para enviar a los niños a escuelas pagas y que eso explica parte del fenómeno, pero indudablemente los números reflejan una mayor desconfianza de la gran parte población hacia el sistema público.

**En un contexto caracterizado por la polarización social, el resultado es paradójico y opuesto a la intención del gobierno de Chávez: la tendencia muestra un aumento en la cantidad de alumnos que concurren a escuelas privadas ■**

El balance de 12 años de política educativa bolivariana resulta ambivalente. El gobierno venezolano logró iniciar una nueva fase de expansión, que amplió significativamente el acceso al sistema en los niveles de enseñanza preescolar, secundaria, terciaria y para adultos. En cambio, en el marco de un sostenido –aunque lento– crecimiento demográfico, la cantidad de alumnos de escuelas primarias registró un estancamiento e incluso un retroceso respecto al primer grado desde 2002. No se pudo imponer la universalización del acceso a la educación primaria ni la aplicación del derecho a la educación. Esto puede atribuirse, por un lado, a las condiciones geográficas que dificultan la llegada a las escuelas (tanto en las zonas rurales como en los barrios irregulares urbanos) y, por el otro, a la falta de competencia de planificación y la gran ineficiencia del Ministerio de Educación<sup>31</sup>. La ausencia de sistemas evaluativos impide juzgar cabalmente el desarrollo de la calidad educativa en Venezuela, aunque no cabe duda de que en los últimos años se ha profundizado la fragmentación jerárquica.

---

30. Cálculos propios basados en diversas Memorias y Cuentas del Ministerio de Educación de Venezuela.

31. Provea: *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe anual 2010*, Provea, Caracas, 2010, pp. 98-102.

El gobierno venezolano subestimó los problemas que conllevaba la ruptura con la política educativa del pasado. En un entorno polarizado, la puesta en marcha de sus ambiciosos planes de reforma provocó el rechazo de amplios sectores de la sociedad. Se cuestionaron los criterios introducidos por el gobierno que determinaban la calidad en la educación, y las autoridades nacionales respondieron con diversas medidas: cambios en los programas de enseñanza, mayor cogestión escolar a nivel local mediante los controvertidos Consejos Comunales<sup>32</sup>, expansión de la matrícula de la formación docente a través de la Misión Sucre y creación de nuevas universidades cercanas al oficialismo. Lo que desde el gobierno se pregona como un plan tendiente a mejorar el sistema educativo, tuvo una percepción totalmente distinta por parte de los opositores y recibió duras críticas. Debido a las acusaciones de corrupción e ideologización, los cuestionamientos se extendieron también a temas en apariencia menos problemáticos, como los programas de alimentación escolar, las modestas becas para estudiantes pobres o la introducción del Proyecto Canaima, variante venezolana del Plan Ceibal<sup>33</sup>.

## ■ Conclusiones

Se sabe que el contexto social influye en gran medida en el rendimiento de una persona dentro del ámbito educativo. Por lo tanto, no es de extrañar que sociedades extremadamente desiguales como las latinoamericanas exhiban desigualdades flagrantes también en el campo de la enseñanza. En la actualidad, la configuración regional de esta inequidad se encuentra en una etapa de cambio. Debido al proceso de expansión, el acceso y la permanencia en el sistema educativo (a excepción del nivel secundario superior y el campo universitario) ya no son los factores que determinan los privilegios. Lo que impide reducir las desigualdades educativas es principalmente la presencia de diferentes calidades en la enseñanza y la mayor fragmentación jerárquica. A pesar de los procesos de transformación y las mejoras en el acceso, la estrecha relación recíproca entre las desigualdades sociales y educativas se mantiene


---

32. Los Consejos Comunales fueron creados en 2006 por el gobierno para fomentar la autogestión y la intervención de los ciudadanos en las decisiones locales, en un marco de democracia con participación y protagonismo. Sin embargo, a pesar de la retórica oficial, esta institución depende de otras instancias estatales y cuenta con una autonomía restringida. El tema es tratado en detalle por Ana María Isidoro Losada y Tanja Ernst: «Kommunalräte in Venezuela. Direkte Demokratie zwischen Partizipation und Kooptation» en Karin Gabbert et al. (eds.): *Über Lebensmittel. Lateinamerika Jahrbuch* N<sup>o</sup> 33, Westfälisches Dampfboot, Münster, 2010, pp. 187-198.

33. Elena B. Estaba: *Alcance, oportunidades y restricciones de la Ley de Educación*, Ildis, Caracas, 2007; Leonardo Carvajal: *Manual del docente democrático*, Asociación Civil Asamblea de Educación, Caracas, 2009.

inalterable. Es por ello que resulta imposible aplicar o analizar la política educativa de forma aislada, sin tener en cuenta el contexto social.

Esto no significa negar el papel de la educación en la reducción de las desigualdades sociales, pero sí relativizarlo. En vez de centrarse en factores estrictamente educativos, tanto el análisis como el diseño de políticas educativas deberían prestar más atención al contexto social. Por un lado, la educación solo podrá reducir las desigualdades sociales si se inserta en una estrategia socioeconómica coherente; la adopción de medidas aisladas no logrará combatir de manera eficaz las escandalosas y persistentes desigualdades en América Latina. Por otro lado, el contexto social, político y cultural tiene una importancia decisiva a la hora de formular la política educativa, ya que es necesario contar con una amplia aceptación para las reformas; si no se alcanza un acuerdo básico, existe el riesgo de que determinados certificados o títulos académicos pierdan valor y los sectores sociales privilegiados huyan del sistema público. Para evitar estas consecuencias negativas, es indispensable que la política educativa considere las causas y las consecuencias de la fragmentación jerárquica.

No cabe duda de que América Latina necesita reformas educativas profundas para eliminar los privilegios históricos de algunos sectores. La situación exige mejorar la calidad general de la enseñanza, reducir las calidades desiguales dentro de un mismo sistema y disminuir simultáneamente la fragmentación jerárquica, sin limitar la diversidad de las opciones y sin caer en un dirigismo centralista y negador de la heterogeneidad social. El ejemplo venezolano muestra que es importante establecer alianzas políticas amplias. Sin embargo, aquí se presenta un verdadero dilema, porque precisamente la construcción de esos acuerdos impide –como lo demuestra el caso uruguayo– aplicar reformas profundas. 

## ¿Las mujeres y los niños primero?

*Nuevas estrategias de inversión social en América Latina*

En los últimos años, en América Latina se ha impulsado una serie de planes sociales, algunos de ellos enfocados en la niñez y la inclusión social. Sin embargo, aunque varias de estas iniciativas se tradujeron en importantes beneficios asociados a la reducción de la pobreza, resultan claramente insuficientes a la hora de aliviar las cargas domésticas de las madres para mejorar su empleabilidad y, al mismo tiempo, generar espacios institucionalizados de aprendizaje y desarrollo infantil para los más pequeños. Una verdadera política de inclusión social requiere de la adopción de medidas integrales, que contemplen la compensación monetaria como así también la inversión en servicios que permitan el desarrollo de capital humano.

**DÉBORA LOPREITE**

### ■ Introducción

La necesidad de reconciliar la vida familiar y la vida laboral ha estado en la agenda de Europa occidental y Norteamérica durante varias décadas. Cuestiones tales como la creciente incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo y el incremento de las familias monoparentales, y cambios demográficos tales como el declive de la tasa de fertilidad y el envejecimiento poblacional generaron la necesidad de desarrollar políticas y programas tendientes a la

---

**Débora Lopreite:** doctora en Políticas Públicas y profesora investigadora adjunta en el Instituto de Economía Política de la Universidad Carleton (Ottawa). Recibió un fondo de investigación del Consejo Canadiense de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (SSHRC) y una beca de investigación posdoctoral en la Universidad de Quebec en Montreal.

**Palabras claves:** políticas sociales, mujeres, trabajo doméstico, equidad de género, cuidados, América Latina.

desfamiliarización de los servicios de cuidado infantil. Más aún, la participación laboral de las mujeres ha sido fomentada como una forma de disminuir la presión sobre los sistemas de protección social y modernizar los sistemas de pensiones. Esto se ha sustentado también en la eliminación de impuestos que favorecen la forma tradicional de familia basada en el varón proveedor y la mujer encargada de las responsabilidades domésticas.

Obviamente, estas tensiones (responsabilidad familiar/responsabilidad laboral) no están confinadas solo a los países desarrollados. En América Latina, y debido principalmente a las políticas de ajuste estructural implementadas durante la década de 1990, las mujeres se incorporaron de manera abrupta en el mercado laboral; en especial, mujeres de clase baja y media baja vieron la necesidad de salir a trabajar como una forma de compensar o suplir los ingresos familiares<sup>1</sup>. El paradigma de reconciliación laboral y familiar ha cobrado cierto impulso en América Latina, especialmente a través de las conferencias regionales de mujeres organizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)<sup>2</sup>.

En la última década, sin embargo, ha surgido un paradigma alternativo asociado a la necesidad de enfocarse en el combate a la pobreza y en la actualidad promovido por los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial (BM). Este ha reconocido la importancia de la inversión en la primera infancia y en la educación temprana, como parte de un paquete de medidas enfocado en niños pequeños y, fundamentalmente, en aquellos que viven en situación de pobreza extrema<sup>3</sup>. Podemos señalar que existe una convergencia global enfocada en la niñez, como una forma de quebrar el ciclo de la pobreza invirtiendo en capital humano<sup>4</sup>. Y que este paradigma ha conducido en América Latina a la adopción de políticas enfocadas en la niñez en busca de la inclusión social. ¿Qué tendencias globales han adoptado estos países, ya sea como una forma de combatir la pobreza o de apoyar a las madres trabajadoras? ¿Han respondido

---

1. Elizabeth Jelin y Ana Rita Díaz-Muñoz: «Major Trends Affecting Families: South America in Perspective», Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Política Social y Desarrollo, Programa para la Familia, 2003; Marcela Cerrutti: «Economic Reform, Structural Adjustment and Female Labor Force Participation in Buenos Aires, Argentina» en *World Development* vol. 28 N<sup>o</sup> 5, 2000.

2. Cepal: *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe. x Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe*, Quito, 6 a 9 de agosto de 2007, LC/L.2738(CRM.10/3)/Rev.1, Cepal, mayo de 2008, disponible en <[www.eclac.org/publicaciones/xml/9/29399/ElaporteMujeresConsenso.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/29399/ElaporteMujeresConsenso.pdf)>.

3. Rianne Mahon: «After Neo-Liberalism? The OECD, the World Bank and the Child» en *Global Social Policy* vol. 10 N<sup>o</sup> 2, 2010, pp. 172-192.

4. Jane Jenson: «Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America» en *Global Social Policy* vol. 10 N<sup>o</sup> 1, 2010, pp. 59-84.

al «déficit de cuidado» o «crisis del cuidado» en alguna u otra manera? De ser así, ¿cuáles han sido las respuestas predominantes?

En este artículo presento un análisis breve de la situación en América Latina, con referencia a países de ingresos medios como Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. El objetivo es explorar cómo respondieron o responden a la creciente preocupación por disminuir la pobreza, enfocándose en el futuro (niñez), a través de políticas y programas que tienen un impacto no solo en el bienestar de las familias, sino también en la in(equidad) de las relaciones de género, ya que es sobre la mujer sobre quien se descarga la mayor responsabilidad por la reproducción y el bienestar de los hogares.

### ■ Regímenes de bienestar en América Latina: crisis y nuevos riesgos

En líneas generales, los regímenes de bienestar de América Latina se han asemejado a los del sur de Europa, en particular en su orientación familiarista, dado que las familias retienen importantes responsabilidades por su reproducción y bienestar y absorben gran parte de los riesgos sociales<sup>5</sup>. Si bien el modelo predominante ha sido el «bismarckiano»

**Los regímenes de bienestar de América Latina se han asemejado a los del sur de Europa, en particular en su orientación familiarista, dado que las familias retienen importantes responsabilidades por su reproducción y bienestar y absorben gran parte de los riesgos sociales ■**

(es decir, el aseguramiento contra los riesgos está dado, principalmente, a través de la empleabilidad), estos regímenes se han caracterizado sobre todo por su hibridez, en tanto existieron y existen claros límites a la cobertura social, que derivan en especial del alto grado de informalidad dominante en el mercado laboral, cuya consecuencia es que gran parte de la población queda fuera de la cobertura social. Armando Barrientos denomina a estos regímenes «conservadores informales», dado que

la protección social típica de los modelos bismarckianos solo cubre a los trabajadores en el sector formal de la economía<sup>6</sup>. La fragmentación es evidente

---

5. Gøsta Esping-Andersen: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 1999; Evelyn Huber: «Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models» en G. Esping-Andersen e Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social: *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage, Londres, 1996.

6. A. Barrientos: «Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime» en Ian Gough et al.: *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge-Nueva York, 2004.

en el sistema de pensiones y en las políticas de asignaciones familiares. Incluso los países del Cono Sur, que habían alcanzado un alto grado de formalización del mercado laboral y cobertura hasta la década de 1970, se caracterizan actualmente por una mayor hibridez y fragmentación en sus políticas de asignaciones familiares, por una cobertura social limitada en salud y por la privatización del sistema de pensiones<sup>7</sup>, dada la alta precarización de las relaciones laborales<sup>8</sup>. Esto se exacerbó con las medidas de ajuste estructural y la ausencia de políticas que tiendan a la equidad de género, ya que son las mujeres quienes más deben absorber estos riesgos dentro de los hogares.

Una transformación importante –similar a la de las economías posindustriales– es la creciente incorporación de las mujeres en el mercado laboral, aunque las tasas siguen siendo bajas en comparación con las de esas economías. En Argentina, la tasa de participación laboral de las mujeres aumentó de 38% en 1990 a 48% en 2002; en Uruguay, de 44% a 50%; en Chile, de 35% a 42%, y en México, de 33% a 45%.<sup>9</sup> Sin embargo, la alta informalidad del trabajo femenino y la concentración de mujeres de bajos recursos en el sector doméstico, por ejemplo, han contribuido a erosionar aún más las bases del modelo conservador-familiarista de estos regímenes y, al mismo tiempo, han generado «nuevos riesgos sociales» como la llamada «crisis del cuidado». El quiebre del antiguo modelo de bienestar encuentra a las mujeres, por ende, en una situación muy precaria, ya que son ellas las que se enfrentan a una situación de creciente precarización laboral y menor estabilidad en los arreglos familiares. Sumado a esto, no se han implementado políticas de bienestar que respondan a estos desafíos, en lo que se ha denominado un «horizonte congelado» (*frozen landscape*) en términos de políticas de bienestar<sup>10</sup>.

---

7. En la última década, sin embargo, ha habido una tendencia a revertir estas políticas; por ejemplo, se ha puesto en evidencia un aumento en la cobertura del sistema jubilatorio. Las tasas de cobertura para adultos mayores de Argentina, Uruguay y Brasil superan el 80% y son las más altas de la región. Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses): «Asignación Universal por Hijo para protección social» en <[www.anses.gob.ar/autopista/asignación-universal-hijo/](http://www.anses.gob.ar/autopista/asignación-universal-hijo/)>.

8. Rubén M. Lo Vuolo: «The Retrenchment of the Welfare State in Latin America: The Case of Argentina» en *Social Policy and Administration* vol. 31 N° 4, 1997, pp. 390-409. En la década de 2000, varios países revertieron esta tendencia. Por ejemplo, Argentina, desde 2003 en adelante, expandió la cobertura de pensiones alcanzando más de 80% de cobertura, incluyendo las pensiones no contributivas.

9. Lais Abramo y María Elena Valenzuela: «Women's Labour Force Participation Rates in Latin America» en *International Labour Review* N° 144, 2005, pp. 4369-4399.

10. Fernando Filgueira, Magdalena Gutiérrez y Jorge Papadópulos: «The Coming Age of a Mature Welfare Regime and the Challenge of Care: Labour Market Transformation, the Second Demographic Transition and the Future of Social Protection in Uruguay», documento provisional, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, junio de 2009. Estos autores utilizan el término acuñado por Esping-Andersen en su descripción de la naturaleza patrón-dependiente de los Estados bismarckianos europeos.

El empleo femenino, tanto en Europa y Norteamérica como en América Latina, no es una cuestión transitoria sino una tendencia irreversible, como resultado de la combinación de la modernización de las relaciones de género y de las presiones por el quiebre de un modelo antiguo de protección social, basado en el varón proveedor (excluyente), que ya no es sustentable para gran parte de los hogares. Así, la feminización de la pobreza ha contribuido a la necesidad de enfocarse en políticas públicas destinadas a los sectores más vulnerables; en particular, mujeres, niños y niñas aparecen como los destinatarios más frecuentes de esas nuevas estrategias de combate a la pobreza.

### ■ Estrategias globales de inversión social en el futuro: su impacto en América Latina

La nueva estrategia de inversión en el futuro se basa en tres pilares: a) el aprendizaje como cimiento de las economías y sociedades del futuro, con una atención significativa hacia la inversión en capital humano y empezando con la primera infancia; b) una creciente atención hacia la inversión en el futuro, antes que el énfasis en el gasto social «aquí y ahora», con el objetivo de quebrar el ciclo de la pobreza; y c) la idea de que invertir en capital humano pensando en el futuro es beneficioso para la comunidad en su totalidad. Estos objetivos concluyen en estrategias enfocadas en la primera infancia. En el contexto de la Comunidad Europea, esta perspectiva ha dado lugar a la emergencia del llamado «Estado de inversión social»<sup>11</sup>.

En América Latina, la inversión en la niñez ha tomado diversas formas, incluyendo el desarrollo de programas de salud y nutricionales, los programas de educación inicial –desde la expansión de jardines de infantes formales dentro de la educación formal hasta los arreglos informales de base comunitaria destinados a la población más vulnerable– y los programas de transferencias condicionadas, muchos de los cuales tienen como principales beneficiarias a las madres. Estos constituyen algunos ejemplos recientes del nuevo paradigma de inversión social en la región.

En el área de asistencia social, han proliferado las transferencias condicionadas. Los dos programas más grandes y conocidos son el Progreso/Oportunidades en México y el Bolsa Familia en Brasil. Las destinatarias de estas transferencias monetarias son las madres, quienes deben cumplir con ciertas condiciones para percibir las. Más específicamente, ellas son las

---

11. J. Jenson: ob. cit.





responsables directas de la escolarización de sus hijos e hijas y de las visitas periódicas a centros de salud –aunque en el caso de Brasil esto se limita al cumplimiento del plan de vacunación–. Estos programas entonces se fundamentan en dos objetivos básicos: por un lado, la transferencia monetaria directa tiene el objetivo de reducir la pobreza en el corto plazo; por el otro, la condicionalidad asociada a dicha transferencia buscaría cumplir con el objetivo de reducir la pobreza en el largo plazo, estrategia esta directamente inspirada en la perspectiva de la inversión social en el futuro. Estos programas han servido de modelo para otros países de la región y, desde 2008, al menos 10 países han adoptado programas similares, promovidos y financiados por organismos multilaterales de crédito como el BM.

Un ejemplo algo diferente lo conforman el programa de asignación familiar inclusiva, universal y equitativa que se implementa en Uruguay desde 2008 y el programa Asignación Universal por Hijo (AUH) implementado en Argentina desde 2010. Las normas tienen un carácter universal basado en un enfoque de los derechos del niño y la niña y no necesariamente en una estrategia económica de inversión en capital humano. Con respecto a la cobertura, el plan uruguayo alcanza a una población de 500.000 beneficiarios y en el caso

**El establecimiento de estos programas implicaría –en el largo plazo y de mantenerse estas políticas– una transformación importante del régimen de bienestar social, que se alejaría así del clásico modelo bismarckiano y se acercaría al modelo socialdemócrata ■**

de Argentina, de acuerdo con datos suministrados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), 3.5000.000 niños y niñas reciben la AUH, de los cuales 60% tienen entre cinco y 14 años<sup>12</sup>. El programa cuenta hoy con apoyo del BM, ya que la prioridad es alcanzar una cobertura total y complementarlo con las asignaciones familiares que actualmente reciben los trabajadores formales. En la medida en que estos programas tienen el objetivo de convertirse en universales y permanentes, podría sugerirse que tienen la

característica de ser una asignación familiar «desmercantilizada», ya que la condición de empleabilidad de los padres no es excluyente para recibir el beneficio. El establecimiento de estos programas implicaría –en el largo plazo y de mantenerse estas políticas– una transformación importante del régimen

12. Anses: «El 60% de los niños que perciben la asignación universal por hijo tienen entre 5 y 14 años», nota de prensa en <[www.anses.gov.ar/prensa/noticia.php?id=56](http://www.anses.gov.ar/prensa/noticia.php?id=56)>, 12/10/2010 y «Asignación Universal por Hijo para protección social», cit.

de bienestar social, que se alejaría así clásico modelo bismarckiano y se acercaría al modelo socialdemócrata, en el que la ciudadanía, y no la posición de los individuos en el mercado laboral, es el pilar fundamental de la protección social. El caso de Uruguay es también similar, ya que se trata de un programa de extensión de asignaciones familiares no mercantilizado, es decir separado de la condición de empleabilidad de los padres, y dirigido a aquellos niños cuyos padres se encuentran fuera del mercado de empleo formal. El objetivo principal es la inclusión social.

La segunda diferencia entre estos programas y otros como el Oportunidades es el menor peso que tiene la condicionalidad para los beneficiarios. En primer lugar, estos programas están concentrados en el niño o la niña y no en la madre como beneficiario principal-directo de la asignación. En el caso de Uruguay, se establece la preferencia por otorgar el beneficio a las madres, aunque esto no forme parte de la norma, y en el caso de Argentina –si bien el programa está diseñado sobre bases neutrales desde el punto de vista del género–, 98% de las beneficiarias son madres. Sin embargo, aunque estos programas establecen condiciones (asistencia escolar y cumplimiento de objetivos de vacunación), no existen penalidades para los responsables mayores. En este sentido, y especialmente en el caso argentino, el objetivo principal no parecen ser los condicionantes, sino más bien el acceso universal de los niños y adolescentes (cero a 18 años) al ingreso.

Una serie de estudios han documentado los efectos positivos de estos programas en el desarrollo infantil, incluyendo el incremento de las tasas de escolarización en primaria y secundaria y mejoras en aspectos nutricionales, así como una disminución de la deserción escolar y el trabajo infantil<sup>13</sup>. Solamente en México se han creado incentivos explícitos para promover la escolarización de las niñas como un modo de igualación de oportunidades<sup>14</sup>.

La crítica más fuerte a estos programas ha venido desde la perspectiva de género<sup>15</sup>. Primero, en la medida en que los programas aseguran una compensación mínima a las madres de hogares de bajos recursos, podrían producir un efecto

---

13. Rafael Pérez Ribas, Fábio Veras Soares y Guilherme Hirata: *The Impact of CCTs. What We Know and What We Are Not Sure About*, International Poverty Centre, Brasilia, 2008.

14. Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha: «Survival Revisited: Women, Households and Poverty Reduction in Mexico» en Shahra Razavi (ed.): *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards Embedded Liberalism?*, UNSRID / Routledge, Londres, 2008.

15. Maxime Molyneux: «Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades Mexico's Conditional Cash Transfer Programme» en *Social Policy & Administration* vol. 40 N° 4, 2006, pp. 445-449.

de empoderamiento dentro del hogar. Sin embargo, en la medida en que las transferencias de ingreso están sujetas a condiciones (básicamente, las madres son responsables por la asistencia escolar de los niños y por las visitas periódicas a centros de salud), dependen entonces del trabajo no remunerado doméstico de las mujeres, y por lo tanto no generan oportunidades más amplias de empleabilidad para estas. Segundo, muchos de estos programas contribuyen a aumentar la inversión en capital humano de niñas y niños por igual, y por lo tanto tienen un efecto positivo sobre la escolaridad y al bienestar de las niñas. Sin embargo, dejan de lado la inclusión de las mujeres (madres) a través de la vía laboral y refuerzan entonces su rol tradicional doméstico.

La tercera crítica, y que este artículo resalta en especial, es que estos programas se enfocan en transferencias de ingresos y dejan de lado la inversión en servicios públicos de largo plazo; un ejemplo sería la expansión de servicios de educación inicial y guarderías, políticas que también son sumamente relevantes para las madres trabajadoras. Los servicios de cuidado infantil y la inversión en educación inicial o preescolar (de cero a cinco años) tienen beneficios, tanto desde el punto de vista de la inclusión social de los niños más pequeños como de las madres. En primer lugar, parte del discurso de inversión en capital humano sostiene la necesidad de iniciar la educación formal a edades más tempranas (en general, desde los tres años). Estudios en neurociencia identifican la importancia de la educación inicial en el desarrollo cerebral de los niños y la influencia del medio ambiente; en particular, se destaca la necesidad de evitar que los niños estén en situación de vulnerabilidad, incorporándolos a instituciones educativas en forma más temprana. Ciertamente, este discurso ha capturado la atención de los economistas y expertos internacionales, en particular de aquellos de organismos multilaterales de crédito. Sin embargo, la inclinación a adoptar esta estrategia no es uniforme en la región.

### ■ De la crisis del cuidado a la inversión social: respuestas en América Latina

Como señalamos anteriormente, el sistema de protección social en América Latina se ha basado en la estratificación de género: el modelo familiar de varón proveedor y mujer doméstica. Resultan visibles tres tendencias en cuanto a las políticas familiares: una baja tasa de participación femenina en el mercado laboral (alrededor de 40% en el sector formal), limitadas licencias por maternidad y casi inexistentes licencias para padres, y escasez de servicios de cuidado infantil.

Las políticas de ajuste estructural implementadas durante la década de 1990 implicaron una transformación de estos regímenes en un sentido más liberal, y desde entonces el crecimiento de la participación femenina en el empleo informal ha sido una tendencia marcada e irreversible. Sin embargo, las políticas sociales no acompañaron estas transformaciones, ya sea a través de la inversión en servicios de cuidado infantil como apoyo a la madre trabajadora o en una expansión de las licencias parentales. Las licencias son generalmente maternales, y predomina una perspectiva biológica sobre la necesidad de la licencia laboral (inmediatamente anterior y posterior al parto); así, se excluye la perspectiva del cuidado y la opción para las madres adoptantes y los padres de hacer uso de tales licencias.

Las trabajadoras asalariadas formales de América Latina cuentan en promedio con tres meses de licencia por maternidad, inferior al límite mínimo de 14 semanas establecido por el Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los únicos países que superan este periodo son Chile, Cuba y Venezuela, con 18 semanas, y Brasil, que da 180 días a las trabajadoras del sector público. En el caso de los padres trabajadores, en la mayoría de los países las licencias varían entre dos y cinco días por nacimiento, y solo se supera ese periodo en Ecuador, con 10 días; en Venezuela, con 14, y en Cuba, con seis meses que pueden ser compartidos con la madre<sup>16</sup>. Además, este beneficio no alcanza a las trabajadoras no formales, que están concentradas en un alto porcentaje en los sectores de clase baja y media baja.

**En el caso de los padres  
trabajadores, en la mayoría  
de los países las licencias  
varían entre dos y  
cinco días por nacimiento ■**

Con respecto a los servicios no parentales de cuidado infantil, la tendencia general en América Latina ha sido la de consolidar –en muchos casos, por vía implícita– la estratificación social. Esto es, una fuerte expansión de los servicios privados de jardines de infantes para los sectores altos y medios altos, empezando a la edad de dos años, y la posibilidad de contar con trabajo doméstico a un bajo costo. Por otra parte, los sectores populares, impedidos de afrontar los costos derivados de la dependencia del mercado en los servicios de cuidado infantil, se apoyan en arreglos informales, por ejemplo intrafamiliares (madres, tías e incluso hermanos mayores se hacen cargo de los más pequeños). Estos desarrollos representan una tendencia marcada de los sistemas libera-

---

16. En el Caribe, las licencias para madres no superan las 13 semanas y la proporción del sueldo que cubren es variable, mientras que los permisos a los padres son casi inexistentes.

les-informales, donde existe una creciente dependencia del mercado acompañada de una informalidad para los sectores de menores recursos<sup>17</sup>. Al mismo tiempo, se da una fuerte expansión de los servicios de cuidado infantil de base comunitaria para niños y niñas de tres años y menos, que generalmente dependen de personal con baja remuneración o de trabajo voluntario de las propias madres de sectores carenciados.

Frente a esta situación, algunos países de la región empezaron a adoptar perspectivas que enfatizan la inversión en la primera infancia. Chile y México han comenzado a implementar programas nacionales guiados principalmente por la perspectiva de la nueva inversión social en el futuro, aunque con variaciones importantes en cuanto a su diseño, alcance y cobertura.

La presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) llevó adelante un plan integral de desarrollo infantil (Chile Crece Contigo) para proveer el acceso garantizado a guarderías gratuitas (desde los 84 días hasta los dos años) con jornada completa, empezando por el 40% más pobre de la población y alcanzando 60% de cobertura hacia el año 2011. Estas guarderías están dirigidas por personal especializado. Aunque el programa chileno no incorpora explícitamente la cuestión de las madres trabajadoras, constituye una experiencia interesante de provisión estatal de servicios de cuidado infantil que permitiría aliviar a las madres de responsabilidades domésticas y así generar mayores oportunidades de empleo. En este sentido, el gobierno se ha embarcado en una campaña publicitaria que promueve un cuidado institucionalizado que permita trabajar a las madres<sup>18</sup>. En contraste con la mayoría de las experiencias de transferencias condicionadas, que se enfocan en los sectores más pobres o indigentes, Chile Crece Contigo es un programa que alcanza a 40% de la población y no solamente a aquellos por debajo de la línea de pobreza (13,7%) o en extrema pobreza (3,2%). Aunque el programa no es universal, fue creado por medio de una ley del Congreso, estableciendo por lo tanto el derecho a guarderías y jardines de infantes para un grupo específico<sup>19</sup>.

Por su parte, México es un país federal que –a pesar de que la educación está descentralizada– implementó en 2002 un ambicioso modelo de educación preescolar obligatoria para niños de tres a cinco años, aunque en los hechos

17. A. Barrientos: ob. cit.

18. Silke Staab: «Social Investment Policies in Chile and Latin America: Towards Equal Opportunities for Women and Children?» en *Journal of Social Policy United Nations Research Institute for Social Development* vol. 39 N° 4, 2010, pp. 607-626.

19. *Ibid.*

su cumplimiento es limitado. Sin embargo, ha habido avances significativos en el aumento de la tasa de escolaridad: en 2008, esta alcanzaba 99,8% para los niños de cinco años, 93,1% para los de cuatro años y solo 34,3% para los de tres años<sup>20</sup>. No obstante, a pesar del aumento significativo de la tasa de escolaridad, se ha criticado la falta de equidad y calidad en la distribución de los servicios. Asimismo, en 2007, el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) creó un programa especialmente designado para las madres trabajadoras bajo la jurisdicción de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). En el caso de México, el gobierno ha difundido en forma explícita que el objetivo del programa es la liberación de las madres de las responsabilidades domésticas y, al mismo tiempo, la generación de empleo entre las mujeres, que constituyen la mayoría de las empleadas en este sector.

En líneas generales, y al menos en el sector de educación para la primera infancia, existe en la región una tendencia a la universalización del sistema, a pesar de las dificultades para implementar y extender el servicio sobre tales bases universales. Esto es evidente en los casos de Chile y México y también en Brasil, Argentina y Uruguay. Pero, en estos últimos tres casos, los lineamientos de política han sido un poco diferentes, ya que estos países han priorizado la necesidad de extender la educación formal desde una perspectiva de derechos. Sin embargo, los logros en cuanto a su universalización son dispares.

En Brasil, el cuidado no parental de niños muy pequeños ha sido reconocido oficialmente como parte del sistema educativo. En 1982, como resultado de la movilización de organizaciones de feministas y defensores de los derechos de los niños, el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM) abogó por la necesidad de contar con una política integradora para niños de cero a seis años y criticó el sistema vigente por considerarlo un régimen estratificado que contribuía a perpetuar la inequidad de clase, género y raza. La Constitución de 1988, reconoció el principio de la educación para la primera infancia y el sistema de guarderías<sup>21</sup>. En 1998, el Ministerio de Educación elaboró una

**En líneas generales,  
y al menos en el sector de  
educación para la primera  
infancia, existe en  
la región una tendencia a la  
universalización del sistema ■**

---

20. S. Staab y Roberto Gerhard: «Childcare Service expansion in Chile and Mexico: For Women or Children or Both?», PP-CD-10, Programa de Género y Desarrollo, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2010.

21. Fulvia Rosemberg: «Multilateral Organizations and Early Childcare and Education Policies for Developing Countries» en *Gender and Society* vol. 17 N<sup>o</sup> 2, 2003, pp. 256-266.

estructura curricular para niños de cero a seis años. Un paso más fue dado en 2001 cuando se adoptó un plan educativo de 10 años con el objetivo de alcanzar 50% de matriculación de niños de cero a tres años y 80% para niños de cuatro y cinco años hacia 2011.

Los objetivos, sin embargo, fueron cumplidos solo parcialmente, en parte debido a que el régimen es descentralizado y el sistema de guarderías y jardines de infantes es responsabilidad de las municipalidades, que a su vez dependen de los subsidios que reciben del gobierno federal y tienen además baja capacidad técnica para afrontar el desarrollo de estos programas. Como consecuencia, se observa una mayor disparidad en la provisión de servicios, y se ven más afectadas las regiones pobres (más frecuentemente rurales)<sup>22</sup>.

En el caso de Argentina, con la Ley Federal de Educación aprobada en 2006, se estableció la educación inicial de cero a cinco años como una unidad pedagógica autónoma. El sistema distingue entre jardines de infantes (de tres a cinco años) y jardines maternos y guarderías (de 45 días a dos años de edad). La tendencia en la última década ha sido garantizar el acceso de niños de cinco años, ya que la ley establece que es obligatorio, y universalizar la educación desde los cuatro años. La tasa de escolaridad es de 96% en el nivel de cinco años, 60% en el de cuatro y 30% en el nivel de tres años. Asimismo, la participación del sector privado en la prestación de servicios aumenta en los años inferiores, lo que demuestra la necesidad de una mayor inversión pública en esos niveles, algo especialmente relevante para las madres trabajadoras que no pueden acceder a servicios arancelados<sup>23</sup>. En Argentina, la educación es responsabilidad de las provincias, y en el caso de las guarderías, de los municipios, lo que confluente en una fuerte inequidad en el acceso a estos servicios, tanto regional como por clase social. Si bien la universalización de la educación formal para niños desde la edad de tres años es promovida por el sindicato de maestros (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, CTERA), el federalismo ha sido un límite a la expansión, dada la puja por la redistribución de los recursos financieros que existe entre nación y provincias, y la necesidad de las provincias de expandir los servicios educativos en el resto de los niveles<sup>24</sup>.

---

22. Choi, Soo-Hyang: «Integration of Care and Education: The Challenge in Brazil», *Unesco Policy Brief on Early Childhood* N° 32, Unesco, París, 2006.

23. Lilia Ferro et al.: «Situación de la educación inicial en la Argentina y perspectivas para su universalización» en *Informes y Estudios sobre la Situación Económica* N° 8, CTERA, Buenos Aires, 2008.

24. Área Investigación en Educación Inicial, CTERA, entrevista de la autora, Buenos Aires, julio de 2011.



Por su parte, Uruguay sigue una tendencia similar en cuanto a la formalización de la educación sobre bases curriculares para niños de tres a cinco años y servicios comunitarios para niños pobres menores de tres años. En 2009, 40% de los niños de entre cero y tres años asistían a guarderías. La cobertura se incrementa con la edad: 15% para los menores de un año, 33% en niños de uno, 47% en niños de dos y 68% en niños de tres años. Si bien el gobierno ha creado un sistema de guarderías estatales (Centros de Atención a la Infancia y la Familia, CAIF), en las que se les asigna prioridad a niños y niñas de hogares de bajos recursos, la mayoría de estos servicios son de jornada simple y se encuentran distribuidos de forma desigual tanto desde el punto de vista social como geográfico<sup>25</sup>.

## ■ Conclusiones

Evidentemente, América Latina ha convergido en una estrategia de inversión social en el futuro poniendo el acento en la necesidad y los beneficios económicos de la inversión en capital humano. Prueba de ello son los diferentes programas implementados en la región, como se ha discutido en este artículo. Solo en los casos de Chile y, de modo más explícito, México –tal vez más influidos por organismos y debates internacionales– aparece una tendencia hacia la necesidad de fomentar el empleo de las mujeres. En países con fuerte tradición maternalista como los latinoamericanos, donde la tasa de participación laboral de la mujer ha sido históricamente baja y existen corrientes ideológicas conservadoras que tienden a reforzar roles de género tradicionales, esto constituye una transformación significativa.

A pesar de ello, las cuestiones de género no son aún suficientemente relevantes en la agenda pública de la región. Cabe preguntarse por qué –a diferencia de Europa– las políticas de equidad de género, y de manera más específica las de cuidado infantil, no constituyen parte central o destacada de la agenda pública en América Latina. Sugiero aquí algunas hipótesis. Primero: mientras que en Europa la tasa de fecundidad baja ha promovido la idea de que la implementación de políticas que permitan reconciliar la vida familiar y laboral es necesaria para la sustentabilidad de la economía y de los sistemas de protección social, en América Latina la tasa de fecundidad sigue estando dentro de parámetros sustentables desde el punto de vista demográfico:

---

25. Cecilia Llambí et al.: «Effects of Expansion of Public Child Care Services on Female Labour Supply and Income Distribution», Poverty and Economy Policy Research Network, 15 de mayo de 2010.

2,4 hijos por mujer a escala regional<sup>26</sup>. A este respecto, es importante señalar también que la tasa de fecundidad se mantiene a partir de la reproducción de los sectores más pobres, ya que el acceso a los servicios de planificación familiar provistos por el Estado es más limitado y en un contexto regional en que los derechos reproductivos son escasos. La segunda cuestión es la menor presencia de actores sociales y políticos que planteen este tema, por ejemplo, grupos de mujeres que incorporen en la defensa de sus derechos la cuestión del cuidado infantil desfamiliarizado. Ligado a esto, la inequidad y el acceso desigual a servicios no parentales de cuidado infantil no generan un terreno propicio para que la acción colectiva plantee o reclame al Estado la responsabilidad por estas políticas.

Finalmente, sugiero que si bien las políticas de inversión en servicios de cuidado infantil que se han adoptado son bastante recientes y fragmentadas, es claro que esta sería una vía más inclusiva, tanto para los niños y las niñas como para las mujeres, mientras que las políticas aisladas de transferencias de ingresos no son transformadoras en el sentido de brindar oportunidades para las mujeres, y son también limitadas para los niños y las niñas en edad preescolar. Si bien traen importantes beneficios asociados a la reducción de la pobreza, estas medidas deberían acompañarse de políticas tendientes a aliviar las cargas domésticas de las madres y, al mismo tiempo, generar espacios institucionalizados de aprendizaje y desarrollo infantil para los más pequeños. Una verdadera política de inclusión social requiere de la adopción de programas integrales, que incluyan la compensación monetaria como así también la inversión en servicios que permitan el desarrollo de capital humano. ☐

---

26. Es importante destacar que existe una gran variación regional en la tasa de fecundidad entre países de diferente nivel de desarrollo económico y social. Por ejemplo, Bolivia tiene una tasa de 3,6 hijos por mujer, mientras que Uruguay tiene una tasa menor a 2, similar a la de los países desarrollados. Asimismo, existen diferencias notables dentro de cada país, como en el caso de Argentina: mientras en la provincia de Jujuy la tasa es similar a la de Bolivia, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de 1,3 hijos por mujer.

## ¿Por qué América Latina es tan desigual?

*Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual*

**HANS-JÜRGEN BURCHARDT**

Pese a las mejoras registradas durante los últimos años, América Latina sigue siendo, de acuerdo con los indicadores, la región más desigual del mundo. Esto ha dado lugar a la llamada «paradoja latinoamericana», caracterizada por la convergencia tenaz entre democracia y desigualdad. En un intento de desentrañar el origen de la paradoja, el artículo utiliza algunas categorías figuracionales de Norbert Elias para el estudio del caso argentino, lo que permite integrar la dimensión del afecto al análisis social, en una perspectiva poco corriente y prometedora en términos analíticos y políticos.

Las sociedades latinoamericanas se caracterizan por tener las mayores tasas de desigualdad del mundo. En los últimos años se registró una modesta mejora de estos índices, pero el de inequidad siguió siendo más de 60% superior al de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a pesar del *boom* económico registrado a lo largo de una década. Si se toma el coeficiente de Gini como punto de referencia, la desigualdad actual se ha acercado al nivel observado a comienzos de los años 1980, tanto en los países de actividad principalmente agrícola como en los

---

**Hans-Jürgen Burchardt:** doctor en Ciencias Sociales. Es profesor titular de la cátedra de Relaciones Internacionales de la Universidad de Kassel, Alemania. Trabaja principalmente sobre las relaciones Norte-Sur, el Estado de Bienestar en América Latina, democracia y desigualdad social, políticas sociolaborales y economía política. Página web: <[www.international.uni-kassel.de](http://www.international.uni-kassel.de)>.

**Palabras claves:** desigualdad, paradoja latinoamericana, valencias afectivas, Norbert Elias, América Latina, Argentina.

**Nota:** traducción del alemán de Mariano Grynszpan.

que muestran un desarrollo industrial<sup>1</sup>. Aunque las tasas de pobreza disminuyeron claramente en la última década, el 15% de la población que logró salir de esa situación suele llevar una existencia situada apenas por encima del umbral mínimo y sufre el riesgo constante de una nueva caída social en la mayoría de los países. Mientras tanto, la décima parte más rica ya concentra hasta 50% de los ingresos nacionales<sup>2</sup>. La inequidad extrema no solo se manifiesta en términos de ingreso y patrimonio, sino que también se refleja en un dispar acceso a la tierra y a bienes públicos esenciales como la educación, la salud o la seguridad social. Dentro de este marco las mujeres, los niños, los ancianos y los integrantes de determinados grupos étnicos resultan particularmente desfavorecidos<sup>3</sup>. Esta desigualdad constituye, en América Latina, un tema estructural, dado que el acceso a las posiciones y los bienes sociales disponibles o deseables ofrece limitaciones de carácter permanente que atraviesan las generaciones y se han consolidado, desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, en un nivel superior al promedio internacional<sup>4</sup>.

La persistencia de estas desigualdades sociales extremas es llamativa, sobre todo porque a lo largo de su cambiante historia la región aplicó distintos modelos de desarrollo económico, vivió diferentes experiencias democráticas y, por momentos, también elaboró instancias asociadas a un régimen de bienestar. La situación supone una dura prueba para la política y las ciencias sociales, ya que contradice importantes argumentos esgrimidos por los estudiosos de ambos campos. En efecto, se suele afirmar desde la teoría que la democracia va acompañada a largo plazo de una mejora en las posibilidades de participación social<sup>5</sup>. Esto se interpreta a menudo como una promesa: si el mercado genera desigualdad a través de su eficiencia económica, la democracia crea igualdad política y jurídica y, en definitiva, justicia social<sup>6</sup>.

---

1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina 2010*, ONU, Santiago de Chile, noviembre de 2010; Luis López-Calva y Nora Lustig: *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Brookings Institution Press, Nueva York-Washington, DC, 2010.

2. Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, cit.; Cepal: *Panorama social de América Latina 2011*, ONU, Santiago de Chile, noviembre de 2011.

3. Humberto López y Guillermo Perry: «Inequality in Latin America: Determinants and Consequences», World Bank Policy Research Paper N° 4.504, Washington, DC, 2008; Branko Milanovic y Rafael Muñoz de Bustillo: «La desigualdad en la distribución de la renta en América Latina: situación, evolución y factores explicativos» en *América Latina Hoy* N° 48, 2008, pp. 15-42.

4. John Coatsworth: «Inequality, Institutions and Economic Growth in Latin America» en *Journal of Latin American Studies* vol. 40, 2008, pp. 545-569; Ewout Frankema: *Has Latin America Always Been Unequal? A Comparative Study of Asset and Income Inequality in the Long Twentieth Century*, Brill, Leiden-Boston, 2009.

5. Peter H. Lindert: *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, 2 vols., Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

6. Thomas H. Marshall: *Class, Citizenship and Social Development*, University of Chicago Press, Chicago, 1977.

La «paradoja latinoamericana»<sup>7</sup>, caracterizada por la convergencia tenaz entre democracia y alta desigualdad social incluso en etapas de prosperidad económica, es atribuida hasta hoy por muchos analistas a los déficits y «defectos» políticos e institucionales, como así también a la insuficiente dotación de recursos destinados al Estado de Bienestar. Sin embargo, ninguna de estas hipótesis puede confirmarse empíricamente de manera fehaciente<sup>8</sup>. Ocurre que la desigualdad, la pobreza y el sistema electoral parecen configurar un singular «triángulo latinoamericano»<sup>9</sup> en el que la democracia liberal, en lugar de promover la participación social, legitima la inequidad y es legitimada por ella. Si se tiene en cuenta este aspecto, la desigualdad social ya no aparece solamente como un déficit de la democracia, la estructura institucional y el Estado de Bienestar, sino que al mismo tiempo representa una expresión institucionalizada y –a juzgar por su persistencia– muy exitosa de dominación política.

En este escenario, cabe preguntarse cómo hacen las elites y los sectores de la política para perpetuar o incluso fomentar la desigualdad social a pesar de la aparente presión redistributiva ejercida en el marco democrático. Esta perspectiva analítica exige conocer profundamente el contexto específico y buscar una apertura empírica adecuada para poder percibir la lógica propia de cada país, más allá de las experiencias de Europa occidental y Estados Unidos. Es necesario realizar un *análisis social descentrado*, con categorías e indicadores que sean capaces de superar la visión eurocéntrica pero que, al mismo tiempo, permitan establecer mediciones empíricas precisas y comparaciones sistemáticas. Recurriendo al modelo figuracional de Norbert Elias, el siguiente aporte intenta desarrollar una herramienta metodológica para dicha perspectiva.

**En este escenario, cabe preguntarse cómo hacen las elites y los sectores de la política para perpetuar o incluso fomentar la desigualdad social a pesar de la aparente presión redistributiva ejercida en el marco democrático ■**

7. Hans-Jürgen Burchardt: «The Latin American Paradox: Convergence of Political Participation and Social Exclusion» en *Internationale Politik und Gesellschaft* N° 3/2010, pp. 40-51.

8. Cepal: *Panorama social de América Latina 2011*, cit.; Stephen Haggard y Robert Kaufman: *Development, Democracy, and Welfare States. Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton-Oxford, 2008; Ingrid Wehr y H.-J. Burchardt: *Soziale Ungleichheiten in Lateinamerika - Neue Perspektiven auf Wirtschaft, Politik und Umwelt*, Nomos, Baden-Baden, 2011.

9. PNUD: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

## ■ Las condiciones de un análisis social descentrado

Hasta hoy, el análisis social occidental se basa mayormente en dos relatos. Por un lado, está la comprensión eurocéntrica del desarrollo como proceso evolutivo lineal, que apunta a alcanzar un objetivo abstracto, proyectado en el futuro y medido en función de las experiencias europeas. Allí convergen la prosperidad económica, el desarrollo de una democracia liberal y el equilibrio del Estado de Bienestar social enmarcado en la época moderna de Europa y EEUU. Este universalismo de «*one multiple repeated history*»<sup>10</sup> ha recibido numerosas críticas<sup>11</sup>, pero esas mismas críticas ofrecen un escaso sustento empírico y tienden a ser poco comparables e inexactas desde el punto de vista metodológico.

Estrechamente vinculado a esta idea de progreso se encuentra el segundo relato, androcéntrico y liberal, que concibe al individuo como un maximizador racional de los beneficios y la libertad, cuya presencia es fundamental para las instituciones y el desarrollo de la sociedad<sup>12</sup>. A partir de Platón, la mirada de la actuación humana osciló entre la pasión –inconstante y frecuentemente desmesurada– y la razón –muchas veces ineficaz–; sin embargo, desde fines del siglo XVI pudieron observarse dos tendencias: la revalorización del «control racional» como una virtud que debe internalizarse y el desarrollo de la categoría correspondiente al interés individual. La razón estaba llamada a apaciguar y transformar las fuerzas destructivas y beligerantes de la pasión. Así fue como la filosofía europea del Estado relegó lentamente las pasiones de la codicia (por el poder), la avaricia, el afán de lucro, las apetencias sexuales y de otro tipo como momentos de desarrollo social determinantes de la acción y, en cambio, legitimó las instancias del interés. Estas nuevas normas de comportamiento prometían la previsibilidad, es decir, el dominio del carácter imprevisible propio del ser humano. Las pasiones desenfrenadas se convirtieron en intereses restringidos, que sopesan de manera cada vez más estratégica una actuación social y le otorgan al mismo tiempo la posibilidad de ser evaluada<sup>13</sup>.

---

10. Peter Taylor: *Modernities: A Geohistorical Interpretation*, Polity Press, Cambridge, 1999.

11. Arturo Escobar: *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1995; Gayatri Chakravorty Spivak y Sarah Harasym (eds.): *The Post-Colonial Critic. Interviews, Strategies, Dialogues*, Routledge, Nueva York-Londres, 1990.

12. Max Weber: *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

13. Albert Otto Hirschman: *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph*, Princeton University Press, Princeton, 1977.

Desde entonces, el estudio de los afectos humanos se desplaza al plano microanalítico o se considera un elemento situado en las antípodas de la razón, como algo imprevisible o irracional. Sin embargo, para comprender este segundo relato de la modernidad es necesario realizar un abordaje exhaustivo de lo emocional. No se trata de elaborar una crítica fundamental del individualismo, sino únicamente de reintegrar las dimensiones de los afectos al análisis de los motivos determinantes de los actos y los procesos sociales; porque las emociones no se pueden escindir por completo del discernimiento cognitivo y porque los rituales (colectivos) efectuados por las personas no son totalmente irreflexivos ni inconscientes. Tampoco se debe suponer que las acciones llevadas a cabo por los sujetos de determinadas partes del mundo revisten un carácter más apasionado que en otros lugares. Lo que se señala es que cada persona, en diversa medida, tiende a identificarse y a organizarse en los colectivos sociales, orienta su actuación hacia ellos y se guía por aspectos emocionales. Por lo tanto, desde esta perspectiva revisada, se hace necesario debatir de manera complementaria las interrelaciones racionales y emocionales que se producen entre el ser humano y su entorno social, con las formas visibles y existentes de articulación mutua: los actos no deben ser analizados solo a través del concepto liberal del individualismo, sino que al mismo tiempo deben ser considerados como un modo de búsqueda de la identidad –también emocional– dentro del terreno colectivo.

La tarea conlleva una gran dificultad, puesto que es necesario definir con precisión la relación entre el comportamiento racional/emocional y el comportamiento individual/colectivo, así como los factores de esta combinación que en definitiva determinan la actuación social. Norbert Elias, cuyo modelo figuracional se abre explícitamente a procesos sociales que trascienden las naciones desarrolladas, ofrece interesantes propuestas para elaborar una estructura metodológica más allá del análisis social basado en la teoría de la modernización. Su visión presenta el desarrollo social como «modelos en espacio y tiempo»<sup>14</sup>, debido a lo cual el registro empírico y la consideración de los contextos locales resultan para él esenciales. Elias está convencido de que no existe el *homo clausus* universal, es decir, el individuo situado fuera de la sociedad y reducible a un núcleo o deseo propio. Los seres humanos solo pueden ser pensados

**Norbert Elias ofrece interesantes propuestas para elaborar una estructura metodológica más allá del análisis social basado en la teoría de la modernización ■**

---

14. N. Elias: *Sociología fundamental*, Gedisa, Barcelona, 1982.

entonces en plural, ya que están vinculados mediante interdependencias transgeneracionales que reciben la influencia de las personas y, a su vez, influyen en sus emociones, pensamientos y acciones. Las interrelaciones sociales entre estructuras y acciones (racionales y afectivas) deben ilustrarse siempre sobre la base de un ejemplo concreto en lugar de apoyarse en una explicación universal. De este modo, en última instancia, Elias trasciende tanto el concepto clásico de individuo como la comprensión subordinada del afecto humano.

Para poder identificar y describir lo singular y lo colectivo desde un punto de vista relacional, Elias elabora el concepto de la sociedad en figuraciones, donde múltiples individuos conviven de diversas maneras y en numerosos entrelazamientos a través de diferentes y delicados equilibrios de poder. Dentro de este marco, el poder no es la descripción de un estado, sino que se explica como atributo relacional de fluctuaciones. Con el análisis de estos equilibrios de poder, Elias tiene en cuenta la dinámica de espacios del orden social y sus formas de legitimación, y ubica siempre en el centro el poder y el posicionamiento social (como formulación de la razón y la emoción)<sup>15</sup>. Por lo tanto, para él también es relevante la perpetuación de la exclusión social interna, un componente clave en América Latina.

A partir de este enfoque, Elias descentra radicalmente los dos relatos de la teoría eurocentrista. En primer lugar, considera que las estructuras de la sociedad surgen de actos volitivos, planes y pasiones espontáneos e incalculables de muchas personas; por lo tanto, bajo los patrones y esquemas visibles subyacen procesos íntegros contingentes que no son lineales y no pueden ser controlados o previstos en su complejidad. En segundo término, la razón y el afecto no se conciben como antípodas, sino como una relación complementaria. En otras palabras, desde la perspectiva de Elias, ni las estructuras o dinámicas universales dominan lo particular, ni lo universal se ve determinado de manera esencial por la propia identidad, cultura o etnia. Lo que adquiere mayor relevancia es la interdependencia entre estos polos, expresada a través de diferentes formas de proceso social. Y para someter esta interdependencia a observaciones empíricas, es necesario incorporar al análisis la dimensión emocional.

### ■ Análisis figuracional en el caso latinoamericano

Para sondear las características de lo individual y lo colectivo de manera relacional y facilitar el acceso a una medición empírica, Elias desarrolló tres

---

15. N. Elias: *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1988.



categorías principales. La primera de ellas está compuesta por las *valencias afectivas*, es decir, el grado de influencia emocional que se registra en las interdependencias sociales de las personas. La calidad y la cantidad de esas interdependencias se ven determinadas por los diferenciales y los equilibrios de poder, expresados a través de las categorías *integración* y *diferenciación*. La integración es la función de supervivencia de un grupo dirigida a disminuir la violencia física, que desemboca en estructuras/organizaciones sociales y finalmente en el monopolio estatal. Por su parte, la diferenciación y sobre todo la división del trabajo profundizan y extienden las cadenas de interdependencias sociales<sup>16</sup>. Con esta combinación de categorías psicogenéticas y sociogenéticas, Elias se aproxima empíricamente a la transformación de las estructuras sociales y personales dentro de un proceso específico.

Esto puede ilustrarse a través del ejemplo de una sociedad latinoamericana<sup>17</sup>. Con las recientes celebraciones del bicentenario de su independencia, la región recuerda que desde hace tiempo es dueña de su destino. Por cierto, en unos cuantos casos las condiciones iniciales no eran demasiado distintas de las de algunos países europeos. Sin embargo, a pesar de las numerosas diferencias internas, todo el subcontinente presenta la particularidad ya mencionada, la «paradoja latinoamericana».

Argentina constituye un caso emblemático<sup>18</sup>. Desde 1880 la economía argentina registró un fuerte crecimiento, que se sostuvo prácticamente sin interrupciones<sup>19</sup>. De hecho, a comienzos del siglo xx el país ya ostentaba el mismo ingreso per cápita que Alemania. Esta fase de gran expansión se mantuvo durante medio siglo, de manera tal que en 1940, el economista Colin Clark<sup>20</sup> llegó a pronosticar que, a más tardar en 30 años, Argentina sería una de las cuatro naciones del mundo con mayor ingreso por habitante. Poco después, sin embargo, el país se vio envuelto en graves conflictos sociopolíticos y sufrió

**En 1940, el economista Colin Clark llegó a pronosticar que, a más tardar en 30 años, Argentina sería una de las cuatro naciones del mundo con mayor ingreso por habitante ■**

16. N. Elias: *Sociología fundamental*, cit.

17. Para una perspectiva actual del análisis figuracional en el marco latinoamericano, v. Héspier Eduardo Pérez Rivera (ed.): *Norbert Elias. Un sociólogo contemporáneo. Teoría y método*, La Carreta, Medellín, 2010.

18. Agradezco a Ezequiel Bistoletti por su ayuda en la elaboración de este ejemplo.

19. Roberto Cortés Conde: «El crecimiento de la economía argentina, 1870-1914» en Leslie Bethell: *Historia de América Latina 10. América del Sur 1870-1930* [1986], Crítica, Barcelona, 1992.

20. *The Conditions of Economic Progress*, Macmillan, Londres, 1940.

una marcada caída económica<sup>21</sup>. La inestabilidad, la pobreza y la profunda desigualdad se convirtieron en características centrales de la sociedad, favorecidas por el autoritarismo político y un «péndulo cívico-militar»<sup>22</sup> que solo se desactivó tras la última y brutal dictadura (1976-1983). El advenimiento posterior de la democracia estuvo lejos de significar el fin de las crisis sociales y económicas, las cuales reaparecieron de manera regular tras breves periodos de prosperidad, provocando frecuentes virajes políticos<sup>23</sup>.

**A lo largo de la historia,  
los diversos actores  
nunca promovieron su  
participación activa en  
el Estado para articular  
sus propios intereses,  
sino que lo hicieron  
a través de su poder  
conflictivo (y violencia) ■**

Tras 40 años dedicados al estudio de Argentina, el experto alemán Peter Waldmann llegó a la conclusión de que estos fenómenos no solo se deben a las consabidas deficiencias estructurales (como una retardada reforma agraria) o institucionales (como el hiperpresidencialismo o el débil Estado de derecho). Waldmann atribuye básicamente el estancamiento argentino al

modo de pensar de los grupos dominantes (y la sociedad). Este modelo de mentalidad, que resulta muy marcado y determinante a la hora de rechazar vías alternativas de desarrollo, se caracteriza por los siguientes rasgos: a) una identidad (nacional) dividida frente al propio país como consecuencia de la inmigración europea; b) una visión del Estado como botín para los intereses particulares que se extiende hasta hoy e involucra a los actores principales (desde movimientos sociales y sindicales hasta empresarios y militares); c) un individualismo excesivo (asociado al ideal de la libertad personal irrestricta, ya mencionado por Max Weber como motivación de los migrantes), reflejado además en la escasa disposición a buscar soluciones consensuadas a los conflictos<sup>24</sup>; y d) la falta de proyectos integrales de desarrollo<sup>25</sup>. Esta explicación

---

21. Este deterioro puede observarse claramente a través de un ejemplo relacionado con la situación actual: en 1929, la red ferroviaria argentina contaba con unos 38.000 km y era superior a la de las potencias regionales como Brasil (32.000 km) o México (23.000 km). Ver Brian R. Mitchell: *International Historical Statistics: The Americas, 1750-1988*, Macmillan, Basingstoke, 1993. Tras los procesos de privatización aplicados desde la década de 1980, Argentina cuenta hoy con solo 5.000 km de ferrocarriles que funcionan con un pésimo nivel, como volvió a demostrar la última tragedia ocurrida en febrero de 2012 en la ciudad de Buenos Aires.

22. Eugenio Kvaternik: *El péndulo cívico-militar: la caída de Illia*, Tesis, Buenos Aires, 1990.

23. Pablo Gerchunoff y Lucas Llach: *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*, Ariel, Buenos Aires, 1998.

24. Algunos autores incluso creen que los grupos económicos dominantes promovieron intencionalmente la constante inestabilidad política y económica para fortalecer sus posiciones de privilegio. Ver Jorge Sábato: *La clase dominante en la Argentina moderna: formación y características*, Cisea, Buenos Aires, 1988.

25. P. Waldmann: *Argentinien – Schwellenland auf Dauer*, Murmann, Hamburg, 2010.

sociopsicológica se presenta aquí como una tentativa experimental que, tanto en el plano teórico como empírico, debe ser fundamentada, sistematizada y sometida a una reflexión crítica. Cabe señalar que Waldmann, por ejemplo, casi no profundiza el tema de la mentalidad en términos de categoría. Más allá de esto, la estructura analítica mencionada también puede servir como propuesta para aproximarse desde el modelo figuracional de Elias a Argentina y la «paradoja latinoamericana».

El surgimiento de la nación argentina se basó, por un lado, en un masivo flujo de recursos desde el exterior, que significó una «Belle Époque» extendida hasta la Primera Guerra Mundial, generó un *boom* económico de casi 40 años y promovió el florecimiento cultural del país. Los sectores dominantes del campo pronto aprendieron a explotar de manera óptima sus tierras fértiles y apostaron por una canasta de productos de exportación escasamente diversificada (lana, carne, cereales), que incluía bienes destinados a satisfacer las necesidades cotidianas y, por ende, garantizaba una demanda relativamente estable aun en épocas de crisis internacional. Por otro lado, las corrientes migratorias, apoyadas en la generosa legislación receptiva, se manifestaron con mucha mayor intensidad que en otros países de la región y significaron una gran influencia social de los recién llegados. El *boom* económico aseguró una movilidad social ascendente, lo cual permitió la temprana aparición de amplias capas medias y facilitó la integración general. Sin embargo, este proceso dificultó la formación de un sentido de identidad común y agudizó el ya marcado accionar autorreferencial de los sujetos (motivados por la búsqueda de una mayor libertad). Las relaciones (familiares) ideales, modeladas desde los países europeos de origen, siguieron siendo importantes puntos de referencia para los grupos dominantes y los posteriores inmigrantes. Argentina se vio más como la avanzada de Europa que como una nación propiamente dicha. Esta imagen interna definió la política migratoria, destinada a poblar el país e impulsada activamente por los sectores del poder a partir de finales de la década de 1870<sup>26</sup>. Desde la formación del Estado y la nación, las experiencias colectivas con influencia europea favorecieron las opciones orientadas hacia afuera y obstaculizaron los intentos dirigidos a crear una identidad argentina, a desarrollar las instituciones políticas y a consolidar mecanismos para la solución de conflictos.

Si se aplican las categorías de Elias a esta figuración, surge el siguiente modelo explicativo: debido al flujo masivo de recursos y al origen migratorio

---

26. Tulio Halperin Donghi: «¿Para qué la inmigración? Ideología y política inmigratoria y aceleración del proceso modernizador. El caso argentino 1810-1914» en *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas* N° 13, 1976.

de amplias capas de la población, Argentina no tuvo una *integración* social profunda. Los sectores dominantes nunca se vieron obligados a luchar por un monopolio central, ya que el volumen medio de ingresos garantizaba suficientes recursos (y poder) a todos los grupos preponderantes. Bajo tales circunstancias, no parecía necesario contar con órganos fuertes y centralizados. Hubo que esperar hasta la fundación del Estado para que aparecieran la moneda propia, las leyes, las burocracias, el establecimiento de una capital y otras instituciones similares. La clara renuencia a pagar impuestos que se pone de manifiesto en los grupos dominantes (y en otros sectores) refleja hasta hoy la escasa legitimación y capacidad de coacción del Estado<sup>27</sup>. A lo largo de la historia, los diversos actores nunca promovieron su participación activa en el Estado para articular sus propios intereses, sino que lo hicieron a través de su poder conflictivo (y violencia).

La influencia de las exportaciones fue siempre decisiva, aun en las fases de orientación hacia el mercado interno, cuando cumplió un papel trascendente la redistribución de los ingresos derivados del sector. Su significado económico debilitó además el proceso imperativo hacia la *diferenciación* social. Por lo tanto, nunca se produjo la interdependencia social a la que hacía referencia Elias y que, desde una perspectiva europea, incluía primero una consolidación y luego una lenta democratización y despersonalización del poder, la cual desembocaba finalmente en el Estado occidental. Esto podría explicar por qué el populismo<sup>28</sup> y la violencia siguen siendo hasta hoy importantes medios políticos en Argentina. La brutalidad llegó a su máxima expresión con la última dictadura militar, que mostró una singular dureza dentro del contexto regional y se cobró –según estimaciones– alrededor de 30.000 víctimas. Elias considera que la interdependencia social guarda un estrecho vínculo con el control emocional: cuando se resquebraja el tejido, aumenta la probabilidad de que se utilice la violencia en la política.

Con las categorías figuracionales de Elias es posible precisar esta interpretación de la Argentina y afirmar que sus cadenas de interdependencia se caracterizan

---

27. Esta escasa disposición a pagar los impuestos aún se mantiene. Por ejemplo, en 2008, las iniciativas dirigidas a aumentar ligeramente los gravámenes a la exportación de productos agrícolas (sobre todo, la soja) desembocaron en una abierta confrontación entre los terratenientes y el gobierno. De la misma forma, la Confederación General del Trabajo (CGT) también se opone a las propuestas políticas tendientes a que los trabajadores con mayores ingresos paguen algo más en concepto de impuesto a las ganancias, aun cuando la carga tributaria sigue siendo muy baja si se compara con el nivel internacional.

28. Marcos Novaro alude a la estrecha relación existente entre la falta de representatividad del Estado y el surgimiento en Argentina del populismo tradicional a partir de la década de 1930 y del neopopulismo conceptualmente opuesto en los años 1990. Ver M. Novaro: «Los populismos latinoamericanos transfigurados» en *Nueva Sociedad* N° 144, 7-8/1996, disponible en <[www.nuso.org/upload/articulos/2517\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2517_1.pdf)>.

por una muy fuerte orientación externa. De tal modo, las elites rechazan la integración, evitan el pago de impuestos y prefieren depositar su dinero en el extranjero<sup>29</sup>. Desde allí también se forman los patrones de consumo y el estilo de vida, como señalaba Gino Germani<sup>30</sup> ya en la década de 1960. Mientras tanto, la altísima tasa de empleo informal (que hoy afecta aproximadamente a 50% de la población activa y que representa una de las principales causas de la desigualdad social) hace suponer que la mayor diferenciación de las estructuras internas tiene escasa importancia funcional para los grupos dominantes y no es prioritaria. Evidentemente, los contactos foráneos proporcionan suficientes ofertas compensatorias. Recurriendo una vez más al enfoque de Elias, cabe sostener que la orientación externa de Argentina –y quizás de toda América Latina, aunque con diferentes características– generó interdependencias relativamente débiles y limitó (hasta la actualidad) las posibilidades de alcanzar la cohesión social.

En este caso, el modelo figuracional demuestra que la orientación externa de la región no puede atribuirse solo a los estímulos o coacciones estructurales, sino que también se apoya en conductas de tipo afectivo a través de las cuales los sectores dominantes reafirman su visión y obtienen finalmente la legitimación de toda la sociedad<sup>31</sup>.

**El modelo figuracional también se apoya en conductas de tipo afectivo a través de las cuales los sectores dominantes reafirman su visión y obtienen finalmente la legitimación de toda la sociedad ■**

29. Los análisis empíricos demuestran, por ejemplo, que la fuga de capitales y el endeudamiento externo de Argentina están relacionados: por cada dólar estadounidense que llegó al país en concepto de deuda externa, hubo otro dólar que dejó el país por efecto de la fuga de capitales. Ver Eduardo Basualdo y Matías Kulfas: «Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina» en *Realidad Económica* N° 173, Buenos Aires, 2000.

30. Gino Germani: *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Paidós, Buenos Aires, 1962.

31. Andreas Boeckh: «Die Ursachen der Entwicklungsblockaden in Lateinamerika: Einige entwicklungstheoretische Mutmaßungen» en *Leviathan* vol. 30 N° 4, 2002, pp. 509-529.

Del mismo modo, a la hora de analizar los problemas y las deficiencias en el plano interno, amplios grupos de la población e importantes círculos intelectuales siguen asignando aún hoy una responsabilidad primaria a los factores externos<sup>32</sup>.

El modelo de Elias abre una nueva perspectiva para el análisis de la paradoja latinoamericana. No solo permite realizar un acercamiento empírico a la orientación externa de las elites locales e incorpora allí la dimensión del afecto, sino que además explica su comportamiento interno, sobre el que se escucha mucho (en relación con la problemática de la desigualdad), pero no se sabe casi nada. Dado que las cadenas de interdependencia regionales se caracterizan por una marcada jerarquización y distancia entre importantes grupos de la población, también es necesario plantear (e investigar empíricamente) en qué medida en América Latina los procesos de integración social ya son expresión de una sociedad que se identifica como capitalista<sup>33</sup>. Para Elias, el proceso de desarrollo europeo presuponía la formación del Estado y el desarrollo del capitalismo; ¿significa acaso que configuraciones como las latinoamericanas reflejan una organización social no capitalista o que es posible identificar otros modos dominantes? Habida cuenta de que el modelo figuracional no se centra en el Estado, ni en el mercado, ni en los actores, la pregunta parece muy pertinente. Esto conduce, además, a otra perspectiva de cara al futuro: cabe pensar que, si se siguen subestimando las valencias afectivas de las elites locales, la próxima generación de estrategias económicas, prácticas de buena gobernanza y reformas sociales tampoco será demasiado eficaz para eliminar los males arraigados en América Latina.

### ■ Nuevas perspectivas para la investigación de la desigualdad

El modelo figuracional parece muy adecuado para realizar una investigación que considere las lógicas propias de cada contexto y sociedad, como asimismo las de la paradoja latinoamericana. Elias se aparta del análisis eurocéntrico marcado por la teoría de la modernización, pero mantiene su particular atractivo, consistente en observar y comparar los fenómenos sociales de forma sistemática. Para ello, desarrolla una estructura metodológica que permite observar el conjunto sin perder de vista los detalles. No obstante, aun-

---

32. En Argentina, por ejemplo, tanto en el discurso oficial como en la opinión pública, las instituciones financieras internacionales y sus aliados locales fueron señalados como los máximos responsables del colapso de 2001. La legitimación (electoral) previa y el apoyo masivo y activo a los programas neoliberales –aplicados con particular rigor en el país– prácticamente no fueron sometidos al análisis crítico y hasta hoy no forman parte de la memoria colectiva.

33. Ver Anita Weis: «El proceso de individualización de los obreros industriales en Colombia» en H.E. Pérez Rivera (ed.): *ob. cit.*, pp. 117-131.

que el modelo figuracional está preparado para comparar dinámicas sociales contemporáneas, es necesario adaptar su concepto metodológico y sus categorías al estado actual del conocimiento. Por cierto, resulta especialmente controvertida la hipótesis antropológica basada en el modelo explicativo y referida a una acción social originada en el temor arcaico del individuo frente al otro (la naturaleza, el hombre), que básicamente solo puede transformarse en seguridad a través de la dominación. En los estudios de Elias sobre el proceso de la civilización este motivo determinante de los actos ocupa la categoría central del autocontrol y genera varios problemas. Por un lado, se presupone que la difusión de las conductas afectivas tiene lugar sobre todo a través de las elites, aunque los análisis históricos han relativizado claramente este enfoque y los movimientos sociales siempre han jugado un papel importante en América Latina<sup>34</sup>. Además se podría indagar, por ejemplo, en qué medida presentan una orientación externa las capas bajas/medias de la región y cuáles son las fuentes que alimentan esa visión en el nivel transgeneracional. Otro punto interesante para el debate es la relación entre el desarrollo de la «civilización occidental» y el mayor control del afecto, ya que las tendencias destructivas y los excesos de violencia manifestados en las sociedades europeas durante el siglo xx no pueden ser interpretados como una mera regresión temporal. Esos fenómenos fueron posibles tal vez debido a, y no a pesar de, la «civilización»<sup>35</sup>.

Parece entonces necesario integrar la dimensión del afecto al análisis social y extenderla tanto a otras esferas como a otras pasiones. Para ello se puede acudir, en el primero de los casos, a estructuras socioeconómicas o recursos materiales. Como se señaló anteriormente, ¿no es posible recurrir a las tasas de ahorro e inversión, la distribución de la riqueza o la legitimidad de las políticas fiscales para obtener información sobre las relaciones afectivas que mantienen los individuos o los grupos respecto a su sociedad? ¿Cómo debe interpretarse el hecho de que el lucro desmedido y la corrupción signifiquen el descrédito y la vergüenza, o reciban una sanción social? ¿Qué reflejan las elites económicas, políticas o intelectuales que, como en América Latina, aparentemente están siempre dispuestas a aceptar los más altos niveles de desigualdad mundial a pesar de la gran riqueza existente? ¿Qué

**Parece entonces necesario integrar la dimensión del afecto al análisis social y extenderla tanto a otras esferas como a otras pasiones ■**

34. H.-J. Burchardt y Rainer Öhlschläger (eds.): *Soziale Bewegungen und Demokratie in Lateinamerika - Ein ambivalentes Verhältnis*, Nomos, Baden-Baden, 2012.

35. Zygmunt Baumann: *Modernidad y holocausto*, Madrid, Sequitur, 1989.

opciones se presentan para el surgimiento de una política comprometida con la justicia social?

En segundo lugar, de acuerdo con Spinoza, el análisis del afecto humano podría priorizar el placer (como la simpatía), en lugar del temor<sup>36</sup>. Por ejemplo, para explicar la cohesión social, Elias recurre básicamente a las categorías de integración y diferenciación. Sin embargo, la pertenencia y la integración en el nivel colectivo no solo exigen renunciar a la violencia interna sino que también requieren empatía y solidaridad. Por lo tanto, es importante verificar con mayor precisión cuál es la influencia que ejercen las emociones en la organización social y los modelos políticos (paternalismo, populismo, movimientos sociales, etc.).

Asimismo, para descentrar la teoría social es fundamental tomar en serio la crítica actual al androcentrismo<sup>37</sup>. Si se observa el caso argentino a través de la gran huelga de inquilinos de Buenos Aires de 1907, la presencia de Evita o la historia de las Madres de Plaza de Mayo durante la dictadura, queda claro que el desarrollo del país (y de la región) siempre contó y sigue contando con una fuerte participación de las mujeres<sup>38</sup>. En la categoría de las valencias afectivas es necesario realizar las consideraciones pertinentes en materia de género. En el ámbito de la integración, no solo debe examinarse el papel social funcional de las mujeres, sino que también hay que prestar especial atención a sus ideales y motivaciones. El tema de la diferenciación, por su parte, requiere investigar el cambio en las profesiones y posiciones masculinas y femeninas a fin de comprender su adscripción social como modo específico de construcción de género. En este caso, dentro del marco regional, sería interesante analizar el aumento en la cantidad de mujeres que han accedido al cargo de jefe de Estado.

Desde luego, las ideas expuestas solo constituyen una primera aproximación en torno del modelo figuracional para determinar en qué dirección puede aplicarse, desarrollarse y utilizarse dentro del análisis político. Todo indica que este proceder también se ajusta al sentido otorgado por Elias, que presenta la figuración como una «herramienta» conceptual. El modelo figuracional permite descentrar el análisis social eurocéntrico sin perder de vista las particularidades. Con su aporte y su mayor sensibilidad en relación con el contexto, América Latina podría aprender más sobre sí misma, y tal vez enfrentar los desafíos del futuro con una perspectiva más propia, más suya y por tanto mucho más prometedora. ☐

36. Remo Bodei: *Una geometría de las pasiones*, Aleph, Barcelona, 1995.

37. Sylvia Walby: *Globalization and Inequalities. Complexity and Contested Modernities*, Sage, Los Ángeles, 2009.

38. Barbara Potthast: «Frauen und soziale Bewegungen in historischer Perspektive» en H.-J. Burchardt y R. Öhlschläger: ob. cit., pp. 43-57.



## Tierras robadas, héroes sin rostro y escuelas fragmentadas

*La desigualdad en  
Colombia en tres actos*

**JOSÉ LUIS NOVOA S.**

Colombia es considerada uno de los Civets, una nueva sigla para referir al grupo «emergente» que une a esta nación andino-caribeña con Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica. Sin embargo, detrás de esta imagen atractiva para las inversiones extranjeras perviven crónicas desigualdades mezcladas con violencias que remiten a la época colonial y poscolonial. El despojo de tierras, la lucha antisubversiva y el asesinato de sindicalistas y activistas sociales son solo algunas de las caras de las profundas iniquidades que surcan el país desde su fundación. Sorprendentemente, el gobierno derechista de Juan Manuel Santos ha incorporado algunos de estos temas a su agenda.

**E**s carnaval en Barranquilla, la principal ciudad del Caribe colombiano. Finales de febrero de 2012. La mayor fiesta popular en uno de los países más felices en el mundo, según dicen distintos estudios, está llegando a su punto máximo. En la Batalla de Flores, sábado en la tarde, desfilan comparsas de marimondas, monocucos, garabatos, toritos, negritas Puloy y tantos otros de los coloridos disfraces que hacen parte de la tradición. En las Marimondas de Barrio Abajo desfilan grandes empresarios de la ciudad junto a amas de casa, algún desempleado y cientos de personas del común, todos bajo el mismo antifaz de rasgos de elefante y con las mismas ropas de colores neón que pretenden desde hace más de un siglo subvertir por unos días el orden de todos los días. Los actores de las telenovelas más vistas desfilan en carrozas montadas

---

**José Luis Novoa S.:** reportero y gestor de proyectos periodísticos. Director ejecutivo de Consejo de Redacción, organización que agrupa a los periodistas de investigación de Colombia.

**Palabras claves:** desigualdad, racismo, educación, tierra, Colombia.

sobre camiones, apenas a unos metros de las manos de quienes los siguen cada noche en la televisión. Un Quico improvisado desfila con una comparsa variopinta y posa decenas de veces junto a niños que creen que están frente al ídolo de verdad, el que aparece en televisión desde que sus padres también eran niños. Toda una estampa de felicidad nacional, de unidad en la diferencia, un poco de *melting pot* estadounidense, de *miscigenação* brasileña. ¿Será cierta tanta belleza? Esa tarde de brisa fresca con sus gentes de fiesta ¿es una metáfora de lo que está pasando en el país? ¿O justamente, como metáfora, es solo eso, un momento de placer y brisa suave en medio del calor persistente de todo el año, un carnaval que en el fondo confirma el statu quo?

Una mirada más detallada deja ver las costuras: los palcos de la derecha, más altos y organizados, tienen escaños para al menos diez filas de cientos de personas; en las partes bajas hay baños portátiles, venta de cerveza y comestibles al doble del precio usual, guardianes a la entrada y, en algunos casos, bandas musicales de respaldo para subir el ánimo cuando decaen las presentaciones que van por la calle. Esos son territorios de la clase media y alta. La entrada está por encima de los us\$ 35 por persona. También de ese lado hay palcos especiales, patrocinados por empresas privadas, con meseros, whisky y licores de calidad para el que quiera y cuanto quiera, gratis. En ambos lugares se puede ver al poder colombiano, a empresarios, líderes y políticos que se dejan fotografiar por quien lo desee. En los últimos años el carnaval se ha ido convirtiendo en un evento social por sí mismo, cuando por muchas décadas fue considerado una fiesta esencialmente plebeya. Tanto, que muchos barranquilleros de clase alta les huían como a la peste a esos días de harina en la cara y cerveza en la mano.

A mano izquierda están los palcos más populares: tarimas bajas de tres escalones, sin guardias a la entrada, sin sitios de comida, salvo algún vendedor ambulante de papas y plátanos fritos. El baño, si lo tienes a la mano, es algún matorral de los que se explayan entre esta, la vía 40, plena de recintos industriales, y el Magdalena, el gran río, la columna fluvial por la que ha sucedido buena parte de la historia colombiana desde antes de ser país, desde la Conquista española. El río y su territorio, en el que se hunden algunas de las raíces más viejas que explican la desigualdad secular en una nación que hoy es una de las promesas para el capital internacional; uno de los Civets, la más reciente denominación de los analistas económicos para referirse a un grupo de países en ascenso: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.

El carnaval es una buena manera de comenzar a desenredar esta historia. La de un país desigual como pocos en el mundo, que quiere salir del llamado



© Nueva Sociedad / Ca\_teter 2012

**Ca\_teter (Jorge Mato)** nació en Montevideo. Es artista visual e ilustrador egresado de la Escuela Nacional de Bellas Artes. Ha publicado la historieta «Ca\_teter y Norris» en la revista *Vagón* de Uruguay y *Digestión Figurada* de Barcelona. Ha exhibido sus trabajos en algunas exposiciones individuales y colectivas. Realiza tarea docente en talleres de formación artística para niños y adolescentes. Correo electrónico: <matojorge@gmail.com>. Blog: <laboratoriodelcateter.blogspot.com.ar>.

Tercer Mundo –siguiendo la senda de Brasil o Chile–, pero manteniendo intacta en la práctica la estructura de poder social que tiene rasgos de la época colonial, desde donde se explican buena parte de los males actuales.

### ■ El despojo de la tierra

La historia de Colombia puede contarse como la historia del despojo de la tierra. Del despojo de la tierra por parte de los españoles, y luego de los criollos, a los indígenas; luego, de los colonos al Estado; de los terratenientes a los colonos; de los narcotraficantes y las guerrillas a los indígenas, negros y colonos; de muchos terratenientes ayudados por notarios corruptos, frente a todo aquel contra el que pudieran; de empresarios agrícolas y ganaderos aliados con los demás despojadores contra todos los despojados. Hay todas las posibilidades, documentadas, contadas, con las evidencias abiertas, con la feroz realidad de millones de colombianos forzados a salir del campo a las ciudades por grupos armados que llegaron a unos extremos de horror que aún nos duele contar y que quizás se resuman –para no enumerar la sangre y las heridas– en la cabeza de una víctima que es pateada por los asesinos como balón de fútbol ante la vista inerme y aterrorizada de los que quedaron vivos, como sucedió en la masacre de Mapiripán, entre el 17 y el 20 de julio de 1997.

Cada vez queda más claro, por investigaciones periodísticas como las que revela cotidianamente el sitio web *Verdad Abierta*, que detrás de la lucha antiguerrillera emprendida desde los años 80 por escuadrones paramilitares –que llegaron a reunir a políticos de calado nacional para «refundar» la Patria– lo que había era un esquema sistemático de robo de tierras, que en muchos casos fueron destinadas a plantaciones agroindustriales. Lo del combate contra los abusos de la guerrilla, que dio origen a muchos de esos grupos, se convirtió luego en la tapadera perfecta para encargarse del narcotráfico y del expolio de tierras, fenómenos que vinieron de la mano desde entonces.

Ese ha sido el penúltimo capítulo de la larga historia en la que la mayoría de académicos y analistas cifran la causa histórica más profunda que explica la desigualdad y la pobreza en Colombia. Vengan del espectro político o social de donde vengan, todas las propuestas para lograr una paz duradera, en una nación que apenas si ha gozado de breves ráfagas de tranquilidad en su historia republicana, pasan por el asunto de la propiedad agraria como requisito indispensable para pensar en un país con justicia social.

El inicio de una historia de la revista *Semana* resume un caso arquetípico:

Conseguir su finca de 17 hectáreas ha sido una hazaña para Eric Vides, un campesino sucreño de unos 70 años. En los años 60, con la reforma agraria de [Carlos] Lleras Restrepo, se hizo con otros campesinos de una tierra, pero los quisieron matar. Pasaron 20 años para que otro gobierno, el de [Virgilio] Barco con el Plan Nacional de Rehabilitación, se la titulara colectivamente. El año pasado pagó al Incoder 400.000 pesos para legalizar su propiedad individual, pero no le han salido los papeles y ahora unos cachacos quieren comprarle su tierra por nada.<sup>1</sup>

«Ser despojado o no tener tierra se consolidó desde la Colonia como una desventaja fundamental, como una forma de discriminación», explica Augusto Gómez, profesor de Antropología de la Universidad Nacional y uno de los académicos que más han rastreado el tema por fuera de las medidas econométricas<sup>2</sup>.

Con todo, las cifras son en sí mismas elocuentes. El índice de Gini –que mide la desigualdad en los ingresos de una sociedad, en donde 0 es el escenario ideal en el que todos obtienen más o menos lo mismo y 1, el nivel extremo en el que unos pocos lo tienen casi todo– marca un indicador de 0,58 para Colombia, una de las peores cifras en América Latina, apenas superada por países como Haití o Brasil, según el periodo que se tome como referencia. Es decir, somos uno de los países más desiguales en la región más desigual del mundo. La riqueza está tan mal repartida en América Latina que aun los países con «mejor» equilibrio en su índice de Gini tienen un peor reparto que las naciones que ocupan las escalas más bajas en Europa. Pues bien, el índice de Gini para el sector rural en Colombia llega a 0,87. Es decir, lo que debería ser el indicador para una sociedad feudal de los siglos XII o XIII en Europa ■

Eso, traducido en personas de carne y hueso, explica los hasta cuatro millones de «desplazados», como llamamos en Colombia a quienes en las últimas décadas fueron expulsados en forma violenta desde el campo hacia los núcleos urbanos. Usualmente se integran a las ciudades a las que llegan, engrosan los barrios suburbanos y entran en un ciclo de economía informal que resulta difícil superar, al menos para la primera generación. Aun así, con la dificultad de subsistir, muchos prefieren seguir siendo pobres en la ciudad que ser pobres

---

1. «Tierra a la vista» en *Semana*, 21/8/2010, disponible en <[www.semana.com/nacion/tierra-vista/143386-3.aspx](http://www.semana.com/nacion/tierra-vista/143386-3.aspx)>.

2. Entrevista con el autor, Bogotá, 27 de marzo de 2012.

en el campo, y una vez instalados y con alguna posibilidad de ingreso, así sea frágil, lo piensan más de dos veces antes de intentar el regreso.

El gobierno de Juan Manuel Santos, elegido en 2010 y con expectativas razonables de ser reelegido en 2014, tiene como uno de sus proyectos bandera la restitución de tierras, oportunidades y dignidad a esa población desplazada, que si se juntara podría disputar por ser una de las diez ciudades más grandes de América Latina. La primera meta, la devolución de las tierras despojadas, va sufriendo ya los primeros tropiezos en su implementación (trabas en la justicia, vacíos legales, intereses cruzados, etc.), pero sobre todo, el fantasma que más amenaza es el de la violencia, pues persisten los asesinatos de líderes sociales en la lucha por la tierra. La Defensoría del Pueblo estatal reveló recientemente que entre 2006 y 2011 ocurrieron al menos 71 asesinatos de líderes de procesos de restitución de tierras en 14 departamentos del país<sup>3</sup>.

**La Defensoría del Pueblo  
estatal reveló  
que entre 2006 y 2011  
ocurrieron al menos  
71 asesinatos  
de líderes de procesos de  
restitución de tierras en  
14 departamentos del país ■**

Sobre el modelo nacional para gestionar la tierra cultivable y sus riquezas, poco se ha avanzado. Por un lado se está incentivando, como en buena parte de América Latina, la explotación de los recursos naturales primarios, lo que está generando un incremento en los

ingresos del Estado. Por otro lado, de los más de 20 millones de hectáreas potencialmente cultivables, solo se dedican unos cinco millones a la agricultura. Según cifras oficiales, la ganadería ocupa hoy más de 38 millones de hectáreas. Es decir, por cada hectárea agrícola, que tiende a generar más empleo, hay ocho hectáreas dedicadas a la ganadería, sustento básico de un modelo de propiedad de tierras que está en la base misma de la desigualdad nacional. El columnista Andrés Hoyos lo expresó recientemente así en *El Espectador*: «Si apenas se desarrollara la mitad de la tierra disponible (...) sería posible reducir el desempleo y el subempleo a la mitad. Dicho de otro modo, existe un colosal instrumento para generar millones de puestos de trabajo, que no se usa. De ñapa, sus propietarios pagan por no usarlo unos impuestos ridículos»<sup>4</sup>.

---

3. «Defensor pide agilizar investigaciones y sancionar a los responsables» en Defensoría del Pueblo de Colombia, Prensa, 9/4/2012, <[www.defensoria.org/red/?\\_item=0301&\\_secc=03&ts=2&n=1459](http://www.defensoria.org/red/?_item=0301&_secc=03&ts=2&n=1459)>.

4. «La cuestión agraria» en *El Espectador*, 21/2/2012, disponible en <[www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-328007-cuestion-agraria](http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-328007-cuestion-agraria)>.

Una porción sustancial de la música propia del carnaval proviene de las poblaciones ribereñas del río Magdalena, la columna líquida del país. Buena parte de quienes vienen a la fiesta grande sufrieron la violencia en carne propia o en la de sus familiares. Casi todos llevan al menos un muerto triste en sus oraciones. Aun así, siguen cantando y tocando la flauta de millo o la tambora en las grandes comparsas de esta Batalla de Flores, como se llama el desfile del sábado. Al mismo tiempo, dueños de muchas de esas tierras usurpadas también vienen al carnaval y algunos, incluso, desfilan.

### ■ Poniéndole un rostro al héroe negro

Barranquilla, con sus dos millones de habitantes, es un fenómeno urbano relativamente reciente: tiene algo más de un siglo como puntal del comercio en el Caribe, a partir de la creación de un puerto cerca de la desembocadura del Magdalena. Tiene fama de activa, bullanguera y cuna de las movidas culturales más interesantes de la región. A 90 minutos en carro está Cartagena, la «ciudad inmóvil», como la describe Efraín Medina, uno de sus escritores contemporáneos. Por allí entraron los barcos negreros de la Colonia, y en su Plaza de la Aduana se vendían los esclavos que habían sobrevivido la feroz travesía desde la costa occidental de África. Buena parte de la comunidad afrodescendiente de Colombia habrá tenido al menos un ancestro que pisó esa plaza. Desde entonces se configuró en esta ciudad el esquema social, persistente aún, de una minoría blanca o con muy poco mestizaje dictando los modos y maneras y manteniendo la estructura social por encima de una mayoría negra. El parecido con Sudáfrica no es una coincidencia.

Julieta Lemaitre, una bloguera oriunda de Cartagena, recuerda que «[c]uando vivía en Cartagena, en los años 80, había un gesto terrible que espero haya caído en desuso: era frotarse levemente la piel del dorso de la mano con el índice del otro mientras se indicaba, con una expresión entre el humor y el desprecio, que la persona de la cual se hablaba era negra»<sup>5</sup>. En los últimos años ha habido demandas contra bares y restaurantes por no dejar ingresar a personas de raza negra sobre cuya vestimenta y actitud no podría haber reparo alguno que sirviera de excusa para negarles la entrada. Por estos días ha habido una polémica nacional por el uso de la imagen de un hombre negro, encadenado como en los viejos tiempos coloniales, como una representación de la ciudad. ¡En una asamblea internacional de turismo!

---

5. «¿Dónde se esconde el racismo?» en *Desde el jardín*, blog, 22/3/2012, <[www.lasillavacia.com/elblogueo/julietta-lemaitre/32281/donde-se-esconde-el-racismo](http://www.lasillavacia.com/elblogueo/julietta-lemaitre/32281/donde-se-esconde-el-racismo)>.

Un repaso a vuelo de pájaro deja ver que en las zonas de clase alta los negros son los que llevan uniformes: niñeras, aseadoras, vigilantes, etc. En los barrios populares, la inmensa mayoría de la población es negra o mulata. Sin embargo, no hay negros en la historia oficial de Cartagena. No había. Del único de ellos cuyo nombre pervivió, no había ni siquiera un retrato. En el Camellón de los Mártires, la bisagra que une la vieja ciudad amurallada con Getsemaní, el arrabal de los esclavos, hay dos hileras de bustos de hombres blancos, héroes de la Patria –y también esclavistas– pero no de Pedro Romero, el héroe negro sin rostro. Esa ausencia motivó hace un par de años la creación de un colectivo de artistas que se hizo una pregunta simple: ¿por qué no hay representaciones claras de los líderes negros e indígenas que lucharon por la independencia en nuestra ciudad? Entonces nació Pedro Romero Vive Aquí.

El colectivo descubrió que, en su momento, el Concejo de la ciudad había boicoteado la construcción de un busto de Pedro Romero y que, a cambio, había accedido a hacer un homenaje a un herrero, el oficio de Romero. Donde debió existir un héroe negro, se puso a un herrero blanco. Y un poco más lejos de los bustos del Camellón de los Mártires. Los artistas hallaron además que hace algún tiempo se hizo un busto de Pedro Romero con un rostro inventado, pues, como está dicho, sus rasgos se perdieron en la historia o acaso nunca fueron plasmados en un lienzo o en un papel. La estatua era de fibra de vidrio, no de bronce o mármol, como el material de los demás bustos eternos. De hecho se rompió y la remplazaron por otra. El pintor Alejandro Obregón posó para ser el rostro de Romero, intentando reivindicar esa ausencia, y ese busto en alguna parte está, pero aún no aparece. La historia de esas estatuas fallidas les pareció a los artistas toda una metáfora de la construcción de las imágenes de la ciudad y de sus gentes.

Pasaron a la acción: les pusieron pelucas afro a los orondos bustos de los héroes blancos; produjeron un video del himno de la ciudad que le rehuyó a la acuarela bucólica que tantos tienen en mente y la pobló de niños y niñas negros, de habitantes de los barrios, de la gente cotidiana haciendo sus cosas; documentaron el fin de uno de los comedores populares que debió cerrarse para abrirle paso al espacio peatonal; al logo estilizado de la ciudad, contratado con un estudio creativo foráneo, le opusieron un logo hecho por Runner, el mismo artista popular que hace los avisos con que los autobuses anuncian sus rutas. Pero sobre todo, le pusieron rostro a Pedro Romero y, por esa vía, están intentando recuperar para los cartageneros su propia cara: cientos de personas, en cuatro versiones del evento, crearon en una calle de Getsemaní su propia visión de ese héroe negro, cada uno con su retrato: los hay mulatos, de rostro rastafari, al carboncillo, gordo y de medio lado, desnudo y de espaldas...



Uno de los principales promotores de Pedro Romero Vive Aquí es Jhon Narvaez, un realizador audiovisual joven, negro y de los barrios populares, tres características que no van bien con lo que se estila en la ciudad amurallada. «Hay una minoría en crecimiento, que se asume negra y que asume de manera más abierta la discusión y la lucha frente al tema. Eso es positivo, indiscutiblemente.

Pero como pueblo cartagenero nos hace falta hacer el duelo por lo que hemos sufrido por siglos, ya no damos todos el tema por visto, queremos afrontarlo para sanar», dice en una entrevista<sup>6</sup>. «El racismo continúa en Cartagena de todas las formas, todos los días. De manera sutil en las relaciones personales y de manera más abierta en la prensa, en la publicidad y, en general, en la representación que se hace de nosotros en la televisión, por ejemplo, o en cómo se vende una ciudad turística», continúa. A pesar de que los avances de algunos grupos y colectivos como el suyo «son significativos», al mismo tiempo cree que «no son suficientes porque el público en el que influyen es limitado».

Su definición de las consecuencias de tener un color más oscuro de piel en Cartagena se puede calcar, perfectamente, al resto del país: «ser negro y ser pobre es una relación naturalizada y perpetuada por el Estado y la sociedad. En el barrio, en el colegio, en la familia. Más allá de la cultura, cualquier cosa que eso sea, el racismo está en la costumbre»<sup>7</sup>.

### ■ Una educación privada... de calidad

Bogotá, con unos ocho millones de habitantes, es en sentido estricto una ciudad mediterránea. Está rodeada de tierras por todos lados. El océano Atlántico le queda al menos a 18 horas de carretera. La planicie andina donde está ubicada a más 2.600 metros está ubicada en la cordillera oriental, con lo que la llegada de mercancías hacia y desde el océano Pacífico implica remontar tres cadenas montañosas. Aun así, por razones de centralismo histórico, es el principal motor económico del país, al que le aporta la cuarta parte del PIB. Junto con Medellín, la segunda ciudad del país, también enclavada entre

---

6. Entrevista telefónica y por correo electrónico, 19 de abril de 2012, y reportaje en Cartagena, marzo de 2012.

7. *Ibíd.*

**Uno de los principales promotores de Pedro Romero Vive Aquí es Jhon Narvaez, un realizador audiovisual joven, negro y de los barrios populares, tres características que no van bien con lo que se estila en la ciudad amurallada ■**

montañas, es la urbe que más le ha apostado en la última década a la educación como motor de igualdad.

Para Paola Valderrama, una de las dos asesoras del secretario de Educación de Bogotá, el principal problema del país respecto de la desigualdad es la brecha entre educación pública y privada: «Desde ahí ya tienes un ciudadano de primera o de segunda categoría». Esto es: si en el colegio privado de calidad te ofrecen clases de música, gimnasia, artes e inglés en una jornada que va hasta las tres o cuatro de la tarde y en el colegio público solo te dan «clases», y esto únicamente hasta el mediodía, ya de entrada «están condicionadas tus oportunidades» para salir adelante. Y desde el comienzo se empieza a notar la diferencia: «si comparas a un niño de colegio jardín privado y de un colegio público es común que encuentres mejor psicomotricidad, más desarrollo en el habla, una expresión oral mejor elaborada en uno que en el otro», dice<sup>8</sup>.

El problema ahora, entonces, no es de acceso sino de calidad y del imaginario sobre lo público y lo privado. Una de las cosas que más han sorprendido al equipo que comenzó funciones en enero pasado –tras la elección del izquierdista Gustavo Petro como alcalde– es que hay unos 150.000 niños de estratos

**¿Por qué razón un pobre  
prefiere gastar una porción  
considerable de sus  
escasos ingresos pagando un  
colegio privado cuando  
en su propio barrio podría  
tener estudiando a su hijo  
en una escuela pública? ■**

1 y 2 (los rangos más bajos de la clasificación socioeconómica de seis niveles que se usa para diversos propósitos en Colombia) que asisten a colegios privados. Esto, en momentos en que hay más de 50.000 cupos escolares sin utilizar en la ciudad.

¿Por qué razón un pobre prefiere gastar una porción considerable de sus escasos ingresos pagando un colegio privado cuando en su propio barrio

podría tener estudiando a su hijo en una escuela pública? La principal razón parece cifrarse en el imaginario de que «salir de algún colegio privado significa tener acceso a más oportunidades, que es determinante para salir de la pobreza», según Valderrama<sup>9</sup>.

De hecho, la mayor parte de esos colegios privados a los que van los hijos de las clases medias y bajas de la ciudad son considerados «de garaje»: construidos en

---

8. Entrevista con el autor, Bogotá, 29 de marzo de 2012.

9. *Ibíd.*

pequeños lotes en los que se apeñuscan salones de clase, sin áreas verdes, y donde se replican los horarios limitados hasta el mediodía y el esquema de clases en el aula de los colegios públicos.

El reto de Bogotá es mayúsculo: debe resolver la formación de un millón de niños en 365 colegios (algunos con varias subsedes), con 32.000 maestros. El alcalde Petro quiere extender la jornada, para por lo menos igualar el tiempo neto que un niño o adolescente de colegio público ocupa en su estudio respecto de uno de colegio privado de calidad. De entrada tendría que duplicar el número de edificios, porque los actuales se utilizan en doble jornada: un grupo de niños estudia hasta el mediodía y en la tarde hay otro ocupando el mismo espacio. Petro también quiere implementar un grado más en la educación secundaria y fortalecer la educación preescolar para esos 1,4 millones de niños entre cero y cinco años.

Tanto Bogotá como Medellín han invertido sistemáticamente en mejorar sus infraestructuras: las múltiples megabibliotecas erigidas por ambas ciudades son ejemplos mundiales; han construido algunas decenas de colegios con una calidad y espacios solo comparables a los colegios de elite; han reforzado estructuralmente y remodelado a fondo centenares de escuelas; han logrado que la educación sea en verdad gratuita, sin cobros disfrazados; han logrado en muchos casos dotar de implementos y alimentación complementaria a buena parte de sus estudiantes. Pero no es suficiente. Ni para esas dos ciudades ni, mucho menos, para el país. El rezago es demasiado. Colombia, a diferencia de Argentina u otros países, nunca tuvo un sistema educativo nacional y de relativa calidad. Uno de los principales problemas, como lo señala Valderrama, es que la gente no ha entendido ni ha tomado conciencia de que la educación pública es un bien y un derecho que hay que proteger<sup>10</sup>.

Para Consuelo Uribe, directora del Departamento de Sociología de la Universidad Javeriana, efectivamente en Colombia «la educación es la puerta de acceso a la movilidad social, pero también es la puerta para la reproducción de las desigualdades sociales». En nuestro país, «la noción de clase social sigue estando vigente». Es decir, puede haber movilidad social entre los llamados estratos socioeconómicos, pero no necesariamente alguien que viva en el estrato 6 (el más alto) tiene «acceso a recursos de poder», dice. También es cierto lo contrario «se puede no tener fábricas o empresas», incluso no contar con una fortuna, pero sí tener acceso a la clase social más privilegiada.

---

10. *Ibíd.*

Un elemento relativamente esperanzador, por doble vía, es que hay más matrícula de mujeres que hombres en la educación básica, según me dice Uribe. Una tendencia así ayudaría en algún sentido a corregir el desbalance histórico de poder entre géneros. Al parecer, en la juventud los varones están siendo más tentados por el mercado de trabajo, así sea informal, pero las chicas se están concentrando en formarse y terminar al menos el bachillerato. Valderrama lo vio durante una jornada cultural en el colegio Carlos Pizarro León-gómez de Bogotá, en una alumna de quizás 15 años, embarazada, con unas frases pintadas en letras de colores sobre su barriga desnuda: «Mi mamá me ama. Quiere aprender. ¿Hay quien le enseñe?».

### ■ Solo tres razones, entre muchas

Si bien la propiedad de la tierra, la segregación por el color de piel y la educación como diferenciador social son las principales razones en las que coinciden los conocedores como explicación de las desigualdades en Colombia, también es cierto que son explicaciones parciales, a las que habría que agregar factores de segregación por etnia, género y clase social, al menos. La ecuación maestra para encontrar soluciones tendría también que contemplar otros elementos:

- Los desequilibrios regionales, que explican por qué en Colombia conviven ciudades y regiones con indicadores de salud y educación en franca y sostenida mejoría con otras cuyos índices son comparables solo con los peores del mundo. El país económico sigue girando alrededor del eje Bogotá-Medellín. Apenas se ven esbozos de lo que podría ser una gran industria y una región pujante en el Caribe, con eje en Barranquilla, mientras que en el Pacífico no asoma aún un gran polo de desarrollo, ni tampoco en la Orinoquia, que tiene un gran potencial agrícola.

- Un sistema tributario inequitativo, en el que el gran capital saca ventaja y por el que los más ricos pagan proporcionalmente menos impuestos que las clases medias. La redistribución que se hace, como señala la mayoría de los expertos, es al estilo «Hood Robin», es decir, al revés, de abajo para arriba, de los más pobres a los más ricos.

- Unas costumbres políticas en las que la depredación del presupuesto público está a la orden del día, con los más variados mecanismos: cobro de porcentaje por contratos de obra y para los empleados que llegaron de la mano de políticos; nóminas paralelas de empleados; pensiones infladas por mecanismos ilegítimos o funcionarios venales, etc.

- Un imaginario promovido por los medios de comunicación en el que los usos y costumbres válidos son los de la clase media alta, principalmente la de Bogotá, mientras que los de las clases populares son motivo de risa y anécdotas.

- El conflicto interno y la lucha contra el narcotráfico, que se llevan una gran porción del presupuesto nacional que bien podría dedicarse a inversión social. De cada cuatro pesos del presupuesto nacional para 2012, uno se va para pagar la deuda; más de dos para los gastos de funcionamiento, y el equivalente a 80 centavos, para inversión «pura».

La actual administración nacional lo reconoce: «La desigualdad es grave. Este gobierno trabaja con todo para romper esa realidad. Lo desafortunado es que los resultados no se verán al año ni a los dos. Espero que cuando me vaya de acá ya no tengamos la medalla de bronce», le dijo hace pocas semanas a la prensa Mauricio Santa María, en referencia al tercer lugar mundial que algún estudio le asignó a Colombia en el reparto de la riqueza, «superado» solo por Haití y por Angola<sup>11</sup>.

Además del proceso de restitución de tierras a sus dueños originales, el gobierno de Santos le está apostando fuerte a un sistema de reparto de regalías mineras –que entra en vigencia este 2012– en procura de un mejor equilibrio entre regiones, para impulsar proyectos de infraestructura, ciencia y tecnología que puedan impactar más allá del municipio desde donde se extraen el petróleo, el carbón y demás bienes primarios.

Desde una mirada escéptica respecto de la violencia y la desigualdad secular, la de Colombia parece ser la historia de Sísifo: una eterna lucha, nunca resuelta, que recomienza por ciclos similares; una repetición, con otros nombres, de una historia similar. Poco a poco las cifras de pobreza y miseria muestran mejorías, pero el mal reparto de la riqueza sigue siendo el mismo, así como la perpetuación de un modelo social que comenzó en la Colonia. Una mirada optimista dirá que cada vez hay más posibilidades de que Colombia pueda corresponder hacia adentro con esas expectativas que se hacen desde el exterior, principalmente desde las firmas que representan a los grandes capitales internacionales. Quizás, entonces, con un poco de esperanza en el bolsillo, podamos leer el carnaval de Barranquilla no solo como una metáfora sino como una utopía. Nos dice algo de lo que somos ahora, pero sobre todo, nos dice algo de lo que podríamos llegar a ser. ☐

---

11. Martha Morales Manchego: «Sin ahorros, en dos años estaríamos en crisis»: Mauricio Santa María», entrevista en *El Tiempo*, 18/2/2012, disponible en <[www.eltiempo.com/economia/negocios/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-11169561.html](http://www.eltiempo.com/economia/negocios/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11169561.html)>.

## La oportunidad socialdemócrata

*Frente a la crisis estructural del capitalismo*

**CARLOS GABETTA**

En el actual contexto mundial, la socialdemocracia se encuentra ante un gran desafío y una oportunidad histórica. El desafío: asumir una profunda reflexión crítica sobre las causas de sus fracasos gubernamentales durante las últimas décadas. La oportunidad: ocupar un lugar crítico y propositivo frente a un liberalismo sin respuestas. Para el autor de este artículo, eso solo es posible si se recuperan las herramientas teóricas para construir una crítica seria al capitalismo actual y renovar el proyecto de socialismo democrático, en un contexto mundial en el que capitalismo y democracia parecen bifurcarse.

«**S**i no estudias, no conseguirás trabajo», decían los padres a sus hijos hasta hace unas décadas. Ahora, tal como va el mundo, da un poco lo mismo: millones de diplomados no encuentran empleo. El proceso de informatización, la robótica, la explosión de las comunicaciones, del transporte y otros prodigiosos adelantos científicos y tecnológicos han dado un golpe brutal a la idea, hasta ahora tenida por axiomática, de que aumentando la producción se amplía la demanda de trabajo y, en consecuencia, disminuye la pobreza. El ciclo de crecimiento económico, acompañado de demanda de empleos, se ha interrumpido brutalmente.

Aunque las explicaciones sobre el problema suelen ser complejas, su meollo es simple: desde hace cuatro décadas, los desarrollos tecnológicos y científicos aseguran aumentos de producción y de productividad con simultánea disminución de la necesidad de mano de obra humana. Un ejemplo, entre miles: en 1985, 39.200 obreros belgas producían 10,6 millones de toneladas de acero. En 1990, solo un lustro después, se necesitaban 21.200 trabajadores para producir 11,5 millones de toneladas: 8,5% de producción extra con 46% menos de trabajadores. El desempleo no ha hecho más que acelerarse desde entonces en todos los sectores de la producción: agropecuaria,

---

**Carlos Gabetta:** periodista y escritor. Fue director de *Le Monde diplomatique* (edición Cono Sur) hasta 2010.

**Palabras claves:** capitalismo, democracia, trabajo, crisis, socialdemocracia, Europa.

industrial y de servicios. Uno de los últimos ejemplos conocidos parece de ciencia ficción: «Foxconn, principal fabricante de los productos Apple, acaba de anunciar el reemplazo de miles de trabajadores por un batallón de un millón de robots a ser adquiridos en tres años en procura de disminución de costos laborales, teniendo en cuenta que en la actualidad emplea más de 1,2 millones de trabajadores»<sup>1</sup>.

Cuando este cambio radical se hizo evidente, a principios de la década de 1970, la idea era que los puestos perdidos en la producción agropecuaria e industrial se recuperarían con creces en el sector servicios; del mismo modo que en los siglos XVIII y XIX, durante la Revolución Industrial, los que se perdieron en el agro se ganaron, con creces, en la industria.

Nadie explicaba por qué, habiendo cambiado las condiciones, el proceso se reiteraría, pero casi todo el mundo lo creía. Sin embargo, hoy basta con asomarse a cualquier rama del sector servicios para comprobar que no ha sido así; al contrario. Sofisticadas máquinas reemplazan a los esperados trabajadores en el sector, incluso en una rama del sector servicios de la que se esperaba la mayor absorción de trabajo: el turismo. Ya están en período de prueba, por cierto exitosa, restaurantes y hoteles completamente automatizados y aviones que despegan, vuelan y aterrizan sin tripulación.

Cada supermercado o *shopping* que se abre lleva a la ruina en poco tiempo a centenares de pequeños comercios, pero solo absorbe unas decenas de los centenares o miles de puestos de trabajo perdidos. Todas las ciudades han crecido, pero el número de recolectores de basura es, en términos absolutos, mucho menor que hace unas décadas.

Otra idea generalmente aceptada es que los únicos afectados por la crisis económica son los sectores más bajos, las llamadas «clases populares», los trabajadores sin mayores capacidades. Pero la desocupación crónica incluye, además de a los trabajadores industriales, el hundimiento de los sectores medios por las dificultades o la desaparición del pequeño y mediano comercio y el deterioro salarial en el sector servicios. La concentración empresaria y el estancamiento o disminución de los salarios administrativos y profesionales afectan por su parte a las capas medias.

Esta nueva realidad, un presente desconcertante y sin futuro, afecta la estructura tradicional de millones de familias de casi todas las clases sociales<sup>2</sup>. Los asombrosos 25 suicidios de trabajadores en menos de dos años en la poderosa multinacional francesa

---

1. Martina Rúa: «10 cosas que nos cambiarán la vida» en *La Nación*, suplemento revista, 21/8/2011.

2. José Luis Barbería: «Familias hundidas por la crisis» en *El País*, 25/10/2009.

France Télécom, un sector laboral hasta hace poco considerado de privilegio, no solo obedecen al deterioro salarial, sino al despótico estilo de gestión de los «recursos» humanos de la empresa: cadencias infernales, arbitrarios e intempestivos cambios de horario o de lugar de trabajo, recorte o desaparición de los beneficios sociales<sup>3</sup>.

La «globalización» tiene otro nombre en términos de trabajo: deslocalización (*outsourcing*, en inglés), proceso que consiste en separar los lugares de producción de los de consumo; fabricar allí donde el salario es menos caro y hay menos obligaciones (fiscales, ecológicas y otras) y vender donde existe poder de compra. Así, aprovechando las computadoras y los satélites, la compañía aérea Swissair «deslocalizó», hace ya dos décadas, su departamento de contabilidad desde Zúrich hacia la India. El economista Lester Thurow se preguntaba en 1997 por qué clase de milagro los empresarios alemanes deberían continuar pagando a sus obreros us\$ 30,33 la hora cuando en la vecina Polonia encuentran el mismo nivel de calificación a us\$ 5,28; por qué pagarle us\$ 75.000 al año a un doctor en Física estadounidense si se puede emplear a un Premio Nobel ruso por us\$ 1.000 al mes, o menos<sup>4</sup>.

Una visión ingenua de esta evolución, sostenida por la mayoría de los políticos y economistas de países subdesarrollados, es la de las «ventajas

comparativas» laborales. Es decir: los trabajadores polacos están encantados con que empresas alemanas los contraten a us\$ 5,28 la hora. Pero siempre aparecerá mano de obra más barata en alguna otra parte. En 1994, los trabajadores de la Seat (Fiat-Volkswagen) de Barcelona lograron impedir, aunque al precio de importantes concesiones, que la fábrica mudara sus bártulos a República Checa. Pocos años antes habían estado «encantados» de que fueran a contratarlos por cuatro veces menos que el salario de un alemán.

Se trata de una carrera a pura pérdida. En México, las «maquilas» (fábricas en las cuales se ensamblan productos para la exportación a partir de materias primas importadas sin pagar aranceles) empleaban en 2004 a 1.062.000 trabajadores, 250.000 menos que tres años antes, ya que las empresas habían comenzado a «deslocalizar» hacia China o hacia países de América Central<sup>5</sup>. Pero China tampoco escapa a la regla: «entre 1995 y 2002, China perdió más de 15 millones de puestos de trabajo en fábricas, el 15% de su población activa en manufacturas»<sup>6</sup>.

---

3. Antonio Jiménez Barca: «Vamos al trabajo como a la prisión» en *El País*, 21/10/2009.

4. L. Thurow: *Les fractures du capitalisme*, Village Mondial, París, 1997.

5. Esteban David Rodríguez: «El sueño de la industrialización» en *CNN Expansión*, 8/7/2009.

6. Jeremy Rifkin: «Producir más bienes con menos trabajadores» en *El País*, 30/12/2003.



Gran estudioso del tema, André Gorz apunta:

El objetivo de la economía no es proporcionar trabajo, crear empleo. Su finalidad reside en poner en funcionamiento, de la forma más eficaz posible, los factores de producción; es decir, crear el máximo de riqueza con el mínimo de recursos naturales, capital y trabajo. El mundo industrializado realiza cada vez mejor esta tarea. Durante los años 80, la economía francesa aumentó en 30% su producción de riqueza, mientras que disminuyó en 12% la cantidad de trabajo que se requería para ello.<sup>7</sup>

Gorz señala la urgencia de un profundo cambio cultural en relación con el trabajo: «en lugar de preguntarse qué hacer para que en el futuro todo el mundo pueda trabajar mucho menos y mucho mejor y recibir su parte de la riqueza producida socialmente, la inmensa mayoría de los dirigentes se preguntan qué hacer para que el sistema consuma más trabajo».

Se trata de una meta imposible de lograr en la lógica del actual sistema, ya que si no se empieza a concebir la mayor productividad como «trabajo economizado», o sea, la producción de riqueza como social antes que privada, el problema del empleo seguirá agravándose, con la desagregación social y cultural consiguiente.

Bernard Perret y Guy Roustang, por su parte, subrayan que «la percepción de la necesidad del trabajo, que es siempre –al menos simbólicamente– participación en la lucha colectiva por

la vida, sigue siendo el principio de realidad que estructura las personalidades, que justifica las obligaciones respecto al propio futuro, a la familia y a la sociedad»<sup>8</sup>.

La exclusión duradera, incluso definitiva, de un número creciente de individuos del mundo del trabajo no es solo un problema económico. Es también una patología social de amplio espectro, con efectos culturales devastadores: aumento de la toxicomanía y de la criminalidad, trastornos mentales, suicidios, marginalización de la juventud, racismo. Políticamente, equivale a una verdadera privación de ciudadanía, a la ruptura del contrato republicano.

A principios de este proceso, cuando el fenómeno afectaba tan solo a una pequeña minoría y era percibido como temporal, podía ser digerido por el sistema. Transformado en masivo y afectando a todas las edades y sectores, supone el desgarramiento del tejido social; y en el mediano plazo, el agravamiento de los conflictos nacionales y mundiales con máscara religiosa, étnica o nacionalista.

### ■ Fuga hacia adelante capitalista

Un fenómeno concomitante de esta fase del capitalismo es el dinámico

7. A. Gorz: *Métamorphoses du travail, quête du sens. Critique de la raison économique*, Galilée, París, 1988. V. tb. *Adieux au prolétariat. Au delà du socialisme*, Galilée, París, 1980.

8. *L'économie contre la société*, Le Seuil, París, 1993.

proceso de concentración mundial, que pone al alcance de los consumidores una mayor oferta de productos y servicios mediante empresas más eficaces, es decir, que producen más y mejor empleando menos gente. El proceso planetario de concentración empresarial empezó con timidez a principios de la década de 1970, pero hoy es el motor de acumulación de capitales, a un ritmo nunca antes conocido.

El capital transnacional pasó de representar 17% del producto bruto mundial en los años 60 a 24% en 1982 y más de 30% en 1995. Según la revista *Fortune*, 200 megaempresas controlaban en 1996 31,2% del comercio mundial. Entre 1986 y 1996, las compras, las fusiones y los reagrupamientos de empresas se multiplicaron a un ritmo de 15% anual. En 2000, el costo acumulado de las fusiones mundiales representaba ya ¡un 25% más que el PIB de EEUU!

¿Cual es la lógica de este proceso? Porque la tiene y, en términos de estricta rentabilidad y eficiencia capitalista, es excelente. La absorción o fusión de empresas genera de inmediato notables beneficios. En primer lugar, capitalización: por ejemplo, la de los laboratorios Sandoz y Ciba-Geigy –devenidos Novartis– pasó de us\$ 63.000 millones a us\$ 82.000 millones apenas producida la fusión, para alegría del puñado de accionistas. Esas empresas racionalizan de inmediato sus departamentos de investigación, producción, comer-

cialización, administración, publicidad, transportes. Disminuyen sus costos y aumentan sus beneficios.

¿Y cuales son sus resultados, en términos sociales y políticos? El primero, fulgurante como un infarto, es la pérdida de empleos. La fusión Boeing-McDonnell y otras del sector defensa, que redujeron el número de empresas de 32 a 9, provocaron la pérdida de más de un millón de empleos en EEUU. En Argentina, entre 1973 y 1993, el proceso de concentración y extranjerización de empresas provocó la expulsión de 320.000 trabajadores, 25% de la mano de obra industrial<sup>9</sup>. Más recientemente, durante la crisis financiera mundial desencadenada a finales de 2007, el Tesoro de EEUU (en realidad sus ciudadanos, mediante impuestos) salvó de la quiebra a la mayor empresa automotriz del mundo, General Motors (GM), mediante una «inyección» de us\$ 50.000 millones. Por supuesto que GM debió «racionalizarse», para lo cual, entre otras medidas, despidió a 25.000 trabajadores en EEUU y a 12.000 en sus diversas filiales en el mundo<sup>10</sup>.

Todo este proceso es alentado por los bancos y la especulación internacional, que obtiene grandes beneficios de corto plazo. *Fortune* señaló que la deuda mundial (incluyendo la de los gobiernos, las empresas y los particulares),

9. Daniel Muchnik: «Nuestra burguesía nacional» en *La Nación*, 13/9/2011.

10. Danny Hakim y Jennifer Bayot: «GM plans to cut 25.000 jobs in US» en *International Herald Tribune*, 8/6/2005.

representa 130% del producto bruto del planeta y progresa a un ritmo de entre 6% y 8% anual, cuatro veces más que el crecimiento del producto bruto. Solo la deuda de EEUU pasó de US\$ 910.000 millones en 1980 a US\$ 4,97 billones en 1995. A mediados de 2011 se encontraba en US\$ 14,4 ¡billones! Frédéric Clairmont, economista y autor de varias obras sobre este fenómeno, sostiene que «en este periodo marcado por la deflación y disminución del crecimiento (mundial), el subempleo y el endeudamiento, las sociedades transnacionales no tienen casi otros medios para expandirse que absorber a la competencia para conquistar nuevos mercados»<sup>11</sup>.

Dicho de otro modo: el capitalismo no aprovecha su enorme potencialidad productiva para acercar los beneficios del progreso a los miles de millones de desamparados del planeta; no utiliza lo que necesita y cuida de la reproducción, porque eso requiere inversión de largo plazo y reduce los beneficios inmediatos. Simplemente, devora lo que tiene alrededor. Sus consignas son simples: «desregulación», lo que quiere decir que producirá allí donde no haya protección del medio ambiente, y donde haya salarios y fiscalidad más bajos y menor cobertura social; y «libre comercio», lo que significa que venderá sin trabas allí donde haya mercados solventes. Como estos están saturados, a las empresas no les queda más remedio que eliminar o absorber otras empresas para quedarse con

su parte. Puesto que esta «racionalización» elimina empleos, los mercados solventes se achican; pero como la producción es cada vez mayor gracias al desarrollo científico y tecnológico, serían necesarios mercados más grandes y con mayor solvencia...

«No es verdad que la lucha contra el desempleo sea, como se nos dice, la prioridad de la política de los países desarrollados, aunque tengan ya más de 36 millones de desocupados (...) la preocupación por el empleo está relegada por la defensa de la moneda, la reducción del déficit público, el productivismo o la promoción del libre intercambio». Esta frase no fue lanzada por un izquierdista, sino por Philippe Séguin, gaullista prominente y presidente de la Asamblea Nacional francesa, en 1993. Séguin precisaba las razones que lo llevaron a pronunciarse por el «no» al Tratado de Maastricht en ocasión del referéndum sobre el tema:

El desempleo ha alcanzado una dimensión tal, que plantea nada más y nada menos que la capacidad de sobrevivir del cuerpo social (...) debemos abocarnos urgentemente a un cambio completo de valores y decisiones fundamentales (...) vivimos, desde hace demasiado tiempo, un verdadero Múnich social (...) la ceguera sobre la naturaleza del peligro, la ausencia de lucidez y de coraje (...) el embarazoso silencio, la educada indiferencia de la que todos hacemos hoy gala hacia las generaciones de marginados que concienzudamente fabrican

11. *The Rise and Fall of Economic Liberalism*, Other India Press, Goa, 1996.

nuestras sociedades, no es de naturaleza diferente a la cobardía de las democracias en los años 30 ante las ambiciones territoriales del régimen nazi.

¿Exageraba acaso Séguin? A pesar de cierta recuperación económica, el número de desempleados en la Unión Europea pasó de 17 millones entonces a 20 millones en 1996; en el conjunto de los 20 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los 36 millones se convirtieron en 41. Hoy quizás superen los 80 millones. «Quizás» porque las cifras están disimuladas por una serie de argucias. En 2011, el desempleo oficial en EEUU orillaba el 10% de la población económicamente activa, pero ya en 2010 Dennis Lockhart, presidente de la Reserva Federal de Atlanta, declaró que si se considerara a las personas que abandonaron toda pretensión de encontrar empleo, la cifra rondaría el 17%, más de 20 millones de ciudadanos<sup>12</sup>. En España, el último «milagro» europeo, el desempleo oficial en abril de 2012 orillaba el 25%, uno de cada cuatro ciudadanos. El diario *El País* informaba a fin de 2011:

Según los datos de la Organización Mundial del Trabajo (OIT), hay más de 200 millones de parados en el planeta, de los cuales 30 millones se han generado en los años de la actual crisis económica. Casi 80 millones de menores de 25 años no encuentran empleo y 1.200 millones de trabajadores, 40% de la fuerza de trabajo global, son considerados vulnerables por las condiciones en que laboran o por los escasos emolumentos que

reciben. De esos 200 millones, más de 23 millones corresponden a Europa y entre los trabajadores vulnerables se puede incluir, por ejemplo, a los siete millones que en Alemania (que tiene una tasa de desempleo por debajo de la media regional) cobran menos de 400 euros.<sup>13</sup>

### ■ Capitalismo y democracia

El sombrío pronóstico político de Séguin no parece exagerado. Hay quienes reflexionan abiertamente sobre si la democracia es o no un buen sistema para garantizar el crecimiento, y no son solo académicos de derechas. En un largo, sinuoso y excelente artículo de 1993, titulado sin ambages «¿Es mala la democracia para el crecimiento?», la revista *Business Week* verificaba que «la India ha languidecido en democracia, mientras Chile y Corea del Sur, ambas bajo dictaduras hasta hace muy poco, han tenido éxito. Hoy, el capitalismo prospera sin democracia, tal como lo demuestra el rápido crecimiento propiciado por los líderes comunistas chinos». Luego de criticar a los «autócratas» del pasado, que «solo actuaban en su propio interés», la revista estima que «hoy perviven algunos de esos dictadores. Pero en los años recientes ha emergido un nuevo modelo: un autócrata deseoso de liberalidad en el corto plazo, para impulsar el crecimiento y futuras ganancias».

12. «Un membre de la Fed souligne la crise de l'emploi aux USA» en *Le Monde*, 27/8/2009.

13. Joaquín Estefanía: «Gran recesión. Cuarto año 'triumfal' (y sigue...)» en *El País*, 24/12/2011.

*Business Week* matiza con la «evidencia histórica» de que el crecimiento económico genera tales pujos de libertad en los pueblos, que inevitablemente estos concluyen en democracia; para acabar afirmando que los países desarrollados –muy en particular EEUU– no necesitan dictadores, sino solo minimalización del Estado, descentralización, desregulación y libre comercio.

Pero la derechización del electorado en sociedades tan insospechadas como la islandesa, la danesa y la holandesa, por no hablar de la francesa, la española y la estadounidense, desmiente el liberal optimismo de la revista de negocios. En noviembre de 2011, la derecha posfranquista arrasó a los socialistas en las elecciones generales españolas. En abril de 2012, Marine Le Pen, dirigente del xenóforo, racista y antisemita Frente Nacional, obtuvo casi 19% de los votos en la primera ronda de las elecciones presidenciales francesas.

Esta preocupante evolución política no es nueva en la historia. Con las diferencias del caso, es similar a las de las décadas de 1920 y 1930. Pero la situación es ahora más grave, porque los intereses de los Estados y las sociedades ya no coinciden con los de las compañías y el gran capital transnacional. Lo que ahora amenaza el empleo, el vigor económico y la democracia es la desenfrenada puja por la competitividad y el aumento y concentración del

beneficio que, apoyada en el desarrollo tecnológico, acaba creando no solo paro, sino una verdadera crisis mundial de demanda.

Así se entiende que el neoliberalismo puge por la desregulación mundial absoluta y prescindida, si es necesario, de la democracia. El capital especulativo y las empresas multinacionales han conseguido un poder de presión inmenso sobre los Estados, en la medida en que esgrimen ante las economías nacionales la amenaza de la deslocalización y la descapitalización.

La democracia capitalista está amenazada porque el crecimiento de la producción ya no garantiza la provisión de empleos que la evolución de una sociedad democrática requiere. No hablamos de cualquier sociedad, sino de una que se ha dado o que intenta darse, o perfeccionar, un sistema democrático de gobierno, formas democráticas de convivencia, ya que el desempleo estructural masivo corroe de manera inevitable la vida social y acaba por afectar gravemente la democracia. Una sociedad sin oportunidades para la mayoría, estructuralmente fracturada, no vive en democracia («libertad, igualdad...») y acaba por requerir alguna forma de autoritarismo.

Suele entenderse que la democracia es previa al desarrollo económico, a la demanda de trabajo y a salarios que excedan las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo, de lo que

un trabajador necesita para meramente sobrevivir. Pero las democracias occidentales modernas, es decir con inclusión y derechos para trabajadores, mujeres, jóvenes, minorías e inmigrantes, solo fueron dibujándose en el horizonte a partir de las revoluciones productivas agraria e industrial.

Es pues necesario crecer –producir bienes– para distribuir y crear así condiciones sociales que permitan vivir en democracia y en paz. Pero la evolución reciente del modo de producción capitalista obliga a preguntarse: ¿garantiza el crecimiento, en cantidad y calidad, la provisión de empleos que la evolución de una sociedad democrática requiere? Dos especialistas responden en *Le Monde*:

La gran promesa de la liberalización del comercio es crear prosperidad y empleo. Pero esta promesa está lejos de cumplirse, e incluso parece haber desaparecido de la agenda de la OMC. Mientras tanto, millones de trabajadores viven en la inseguridad que emana de la desregulación del mercado internacional. En todo el mundo, los trabajadores temen perder su empleo.<sup>14</sup>

Si es que no lo han perdido ya... En plena euforia de la Copa Mundial de Fútbol, la automotriz alemana Volkswagen confirmó la reducción de 20.000 puestos de trabajo –entre despidos y jubilaciones anticipadas (*Arbeits-teilzeit*)– y la aseguradora Allianz y su banco, el Dresdener, redujeron 7.500 empleos<sup>15</sup>. DuPont, segunda empresa química estadounidense después de

Dow Chemical, anunció la supresión de 1.500 empleos en Europa<sup>16</sup>. La lista podría prolongarse indefinidamente, con ejemplos de todos los países industriales desarrollados en los que el desempleo es estructural y las condiciones del empleo se degradan sin cesar. Así, «en la última década, en la UE desaparecieron un millón de puestos de trabajo solo en el sector textil y para los próximos cinco años se esperan pérdidas de la misma importancia. En los países en desarrollo, muchos trabajadores se ven obligados a aceptar condiciones de trabajo peores que las precedentes»<sup>17</sup>.

¿Solo en los países en desarrollo? Además de los despidos, la Volkswagen de Alemania anunció a los que quedan que si no aceptan trabajar siete horas más a la semana por el mismo salario, levantará sus bártulos y se instalará en otro país<sup>18</sup>. Y en EEUU, GM ha comenzado a contratar trabajadores temporarios a us\$ 16 por hora, después de haber despedido a miles de fijos que ganaban us\$ 27<sup>19</sup>.

---

14. Poul Nyrup Rasmussen, Guy Ryder, Giampiero Alhadeff y Willy Thys: «Commerce mondial et travail décent» en *Le Monde*, 16/12/2005.

15. Antoine Jacob: «Volkswagen pourrait supprimer 20.000 emplois» en *Le Monde*, 13/2/2006.

16. Yves Mamou: «DuPont supprime 1.500 emplois en Europe et investit en Asie et au Mexique» en *Le Monde*, 17/3/2006.

17. P.N. Rasmussen, G. Ryder, G. Alhadeff y W. Thys: ob. cit.

18. Osvaldo Bayer: «No todo es fútbol en Alemania» en *Página 12*, 17/6/2006.

19. Jeff Green y Greg Bensinger: «To Fill Jobs, GM Hires Temporary Workers» en *International Herald Tribune*, 25/5/2006; D. Hakim y J. Bayot: ob. cit.

¿No es hora de revisar a fondo las expectativas basadas en el «crecimiento» según la lógica capitalista actual? ¿No será necesario comenzar a debatir alternativas al modelo, en lugar de perseguir espejismos?

Tarde o temprano, deberán aparecer fuerzas sociales y propuestas alternativas a la hasta ahora irresistible conformación de un mundo dominado por mercaderes y especuladores, basado en la injusticia y, a la postre, antidemocrático. A menos que la humanidad se resigne a un porvenir de exclusión masiva, conflictos permanentes y catástrofe ecológica.

### ■ El capitalismo en cuestión

Los crecientes conflictos entre trabajadores y patronal, entre las sociedades –sobre todo los jóvenes– y «el sistema» en el mundo entero prefiguran las luchas y las transformaciones sociales y políticas del porvenir. Iguales por sus causas y distintos en sus manifestaciones, ya que se dan en marcos política, social e históricamente diferentes, todos los conflictos de este tipo expresan la impotencia económica, estructural, del sistema capitalista mundial para salir de su propia crisis por sus propios medios y según su propia lógica. En otras palabras, si el sistema de producción y distribución de bienes, el capitalismo, no renuncia o es obligado a renunciar a sus principios y modos de apropiación del beneficio, los conflictos como este

y muchos otros de distinto tipo continuarán, se ampliarán y agudizarán hasta tornarse inmanejables e insostenibles para la vida en general.

La continuidad del repliegue capitalista hacia sus núcleos más concentrados y hacia la especulación desenfrenada continuará amenazando la paz mundial, lo que agravará los conflictos sociales y, en último término, deteriorará su expresión política, la democracia capitalista. Esto último no será necesaria ni inevitablemente para bien de la humanidad, ya que las alternativas superadoras siguen estando, por ahora y en el mejor de los casos, en el limbo de la teoría.

En la presente etapa de desarrollo capitalista, cualquier aumento de la producción y de la productividad destruye puestos de trabajo. Los bienes, producidos en mayor cantidad y más rápidamente, se ofrecen en un mercado cada vez menor en términos de poder adquisitivo, a causa del desempleo y de la caída de la participación de los trabajadores activos en el ingreso. Esto último, porque ante la menor participación del trabajo en la composición del capital y un mercado saturado de bienes, la tasa de ganancia del capital tiende a disminuir<sup>20</sup>, lo que lleva a las empresas a intentar achicar costos en

20. Karl Marx: *Contribución a la crítica de la economía política y El Capital*, Tor, Buenos Aires, 1946. Entre los raros análisis recientes, Jorge Beinsein: *La larga crisis de la economía global*, Corregidor, Buenos Aires, 1999.

proveedores, controles, servicios, etc., y en particular en el salario.

El recurso de mantener o aumentar la tasa de ganancia achicando costos se ve facilitado, al menos en el corto plazo, justamente por la causa del deterioro de la tasa: la mayor y mejor capacidad capitalista de producir bienes con menor trabajo humano. Y por su consecuencia: un mercado de trabajadores inactivos, prestos a aceptar bajos salarios y peores condiciones laborales.

Así, y a pesar de algunos éxitos parciales, al final de su recorrido el proceso no hace más que achicar la demanda relativa global. En esta etapa de su evolución, el capitalismo solo crea mercados efímeros, porque su tendencia objetiva es achicarlos. Desde el fracaso del socialismo autoritario en la Unión Soviética, esta lógica interna del capitalismo se expandió hasta alcanzar vigencia planetaria. El otro gran ensayo comunista, China, es hoy un totalitarismo capitalista más, protagonista del entramado del sistema en su condición de principal titular de bonos del Tesoro de EEUU, su primer cliente comercial.

La deriva del capital en su conjunto de la producción a la especulación es la otra cara de este fenómeno.

### ■ ¿La hora de la socialdemocracia?

En el actual contexto mundial, la socialdemocracia se encuentra a la vez

ante un gran desafío y ante una oportunidad histórica. El desafío consiste en que debe asumir una profunda reflexión crítica sobre las causas del fracaso de los gobiernos socialdemócratas en las últimas décadas. La oportunidad, en que se hace evidente que ninguna variante del liberalismo político encuentra respuesta a la crisis estructural del capitalismo.

Las herramientas teóricas de la socialdemocracia, en cambio, la habilitan para rediseñar y ofrecer al mundo su propuesta de salida de la crisis: el socialismo democrático, actualmente la única opción razonable y superadora en términos de civilización. Para comprender el peso del desafío y la importancia de la oportunidad para la socialdemocracia, resulta interesante seguir la evolución de las ideas y el desempeño concreto de los partidos socialdemócratas en el gobierno desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

En Europa, y en especial en Escandinavia, la socialdemocracia fue la propuesta de base que impulsó y, llegado el caso, puso en práctica los extraordinarios progresos políticos y sociales logrados después de 1945, en un marco de auge económico. Esos primeros años de euforia capitalista fueron políticamente favorables para la socialdemocracia, que supo administrar con sensibilidad social los excedentes que arrojaba un sistema en plena reconstrucción de posguerra; empena-



do además en una vital disputa ideológica, política y geoestratégica con la Unión Soviética y, por lo tanto, forzado a hacer concesiones contrarias a su naturaleza.

Durante varias décadas, la expansión productiva capitalista generó trabajo y altos salarios y los capitalistas toleraron y hasta propiciaron elevadas cargas fiscales a bienes y ganancias. El capitalismo era aún inclusivo y esa fue en consecuencia la época de oro del reformismo de izquierdas; la época de grandes líderes como Willy Brandt, Olof Palme y Enrico Berlinguer. Esa fue también la época feliz y progresiva de los populismos en América Latina.

Pero todo empezó a cambiar hace unas cuatro décadas, cuando explotó el desarrollo tecnológico y científico aplicado a la producción capitalista. Su primer efecto fue un creciente debilitamiento del empleo, la afiliación y la actividad sindical y un gran fervor financiero. En los países desarrollados, los trabajadores que quedaban en la calle seguían cobrando parte de su salario y aportes por un par de años, se acogían a planes de reciclaje y esperaban un nuevo empleo. Los trabajadores en activo recibían todo tipo de ofertas de crédito. De este modo, los efectos en el consumo apenas se notaban, o este se disparaba, como en EEUU.

En los países subdesarrollados se empezaba a recibir el «beneficio» de las

deslocalizaciones. Esos mercados se ampliaban por el doble efecto de los salarios, los préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el flujo de la especulación financiera internacional. El mundo del trabajo y el capital, el mundo capitalista, iniciaba una vertiginosa etapa de consumo basado en el endeudamiento; de ascenso en espiral, con el chisporroteo de algunas crisis en la periferia del sistema casi como decorado, que concluyó finalmente con la explosión global de 2008.

Durante este periodo, la globalización y la especulación financiera fueron para el sistema tanto el escape hacia adelante como un recurso para disimular una progresiva crisis estructural de demanda mediante la creación de demanda artificial. Pero, por otro lado, la presión para reducir costos se acentuó. Una vez reducido o bajo control el costo salarial, el principal de esos costos desde el punto de vista del capital eran los altos impuestos y cargas necesarios para mantener el Estado de Bienestar, el andamiaje social desarrollado durante los «treinta gloriosos»: las tres décadas de crecimiento económico real de posguerra.

El capitalismo atacó entonces con éxito esos escollos, lo que provocó a la larga aún menos demanda y mayor desprotección social, mayores desigualdades. La expresión política de este periodo en el que el modo de producción capitalista empezó así a

morder su propia cola fueron las dictaduras militares y algunos gobiernos democráticos en los países subdesarrollados, el conservadurismo neoliberal en EEUU y Gran Bretaña y los ilusorios esfuerzos de la socialdemocracia europea por «reformular» el sistema, que acabaron sometiéndola al credo neoliberal y sus maneras despiadadas y corruptas. Sus personajes emblemáticos: Ronald Reagan, Margaret Thatcher, Felipe González, Bettino Craxi, François Mitterrand, Anthony Blair, Gerhard Schröder; el último de ellos, otro «socialista» español, José Luis Rodríguez Zapatero. En Argentina, alumnos modelo de ese frenesí entre los países en desarrollo fueron el general dictador Jorge Videla y el presidente democrático peronista Carlos Menem.

Resulta chocante asociar gobiernos socialdemócratas con liberales y hasta con dictaduras. Pero aunque las diferencias de estilo e intenciones son notorias, el resultado final ha sido semejante en todos los países y modelos: un progresivo deterioro económico y el desmantelamiento del Estado de Bienestar. El calvario de la izquierda europea empezó pues en las últimas décadas del siglo pasado, de manera paradójica: en el cénit de su poder político, cuando la socialdemocracia gobernaba en Escandinavia y en más de dos tercios de los países de la UE, el sistema económico capitalista iniciaba su progresiva evolución hacia la crisis global actual.

Ante el aumento de la factura energética desde la crisis del petróleo en 1973, el desempleo estructural provocado por la informática y la automatización en el proceso productivo, la consecuente globalización y concentración empresarial, la crisis de demanda y el desenfreno especulativo, la socialdemocracia siguió operando como si nada. No tomó en cuenta, como sus herramientas teóricas deberían haberle indicado, los cambios estructurales que se operaban en el capitalismo.

Este error de partida determinó la política de los partidos socialdemócratas europeos, que se embarcaron poco a poco en un pragmatismo que disimulaba cada vez menos el abandono de sus principios y objetivos. Al margen de sus intenciones e intentos iniciales, todos los gobiernos, antes o después y de uno u otro modo, terminaron acomodándose a la nueva «lógica» del sistema: el desmadre especulativo, la corrupción generalizada, el endeudamiento del Estado en beneficio del sector privado. Algunos gobiernos, como los de Mitterrand, Felipe González y Craxi, acabaron aplicando o tolerando las maneras de la peor derecha, incluyendo la corrupción y el terrorismo de Estado.

Hasta las mejores intenciones fracasaron por parciales, timoratas o concesivas: por ejemplo, la ley de las «35 horas semanales» lograda hace una década por el primer ministro socialista francés Lionel Jospin apuntaba

a repartir el empleo y mejorar la vida de los trabajadores. Pero se acompañó de leyes que permitieron a las empresas la «flexibilización» del trabajo y les otorgaron ventajas impositivas. El paulatino resultado fue que las condiciones de trabajo empeoraron gravemente y el Estado vio disminuir aún más sus ingresos. Hoy en Francia, como en todo el mundo, menos trabajadores trabajan más en peores condiciones y más trabajadores van al paro. Y el Estado está en graves dificultades.

El estruendoso fracaso del «socialismo real» en la Unión Soviética, hace ya dos décadas, y la consiguiente deriva hacia una suerte de capitalismo de Estado autoritario en China, Vietnam y ahora Cuba parecieron dejar el camino abierto a la socialdemocracia, al menos en parte de Europa y América Latina. Pero, a juzgar por los resultados, es evidente que esta no ha atinado hasta ahora a reformular su visión del capitalismo y sus propuestas alternativas. Es verdad que hoy por hoy nadie las tiene, pero al menos habría que hacerse cargo de que las viejas recetas y herramientas reformistas, cualquiera sea su envoltura –socialdemócrata, socialcristiana, populista–, se muestran impotentes ante los nuevos datos de la realidad.

El neoliberalismo, última etapa conocida del liberalismo capitalista, entró a finales de 2007 en una grave crisis, que afecta el planeta ente-

ro y se manifiesta en su propio corazón: los países desarrollados. Ahora, la «salida de la crisis», anunciada a los cuatro vientos, presenta como únicos números rojos la deuda pública... y el empleo<sup>21</sup>. Y todo parece indicar que, una vez más, el capitalismo obedece a su propia lógica interna, es decir, tratar de recuperar la tasa de ganancia mediante la especulación. Martin Hutchinson escribe en *Le Monde*: «La configuración actual se parece a la de los años 1970: bajo crecimiento; bajas tasas de interés; aumento del precio de las materias primas. Esto confirma, una vez más, que los inversores han perdido el sentido de la realidad»<sup>22</sup>.

La implacable continuidad del problema en la economía real implica su contracara: crisis política sistémica en un gran número de países, incluyendo a los desarrollados<sup>23</sup>. ¿Y qué propone la socialdemocracia ante esta realidad? La reunión del Consejo de la Internacional Socialista (is), que tuvo lugar en San José de Costa Rica el 23 y 24 de enero de 2012 para analizar «La crisis financiera; los mercados y la democracia; la justicia climática», resultó otra muestra del desconcierto y la impotencia actuales de esa organización. Los discursos, declaracio-

21. Claire Gatinois: «Le retour de l'exubérance irrationnelle?» en *Le Monde*, 18-19/10/2009.

22. «Déjà, une nouvelle bulle se forme sur le marché boursier américain» en *Le Monde*, 17/10/2009.

23. AAVV: «El laberinto de las crisis políticas» en *Le Monde diplomatique*. Edición Cono Sur, 7/2009.

nes y resoluciones son elocuentes: apenas una proposición para gravar las transacciones financieras, seguida de los clásicos llamados a estimular el crecimiento económico y el empleo y a frenar el desmantelamiento de los Estados.

El «Informe de la Comisión sobre las Cuestiones Financieras Mundiales» de la is –presidida por el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz– no analiza a fondo los cambios estructurales operados en el capitalismo. Formula apenas un «llamado a reconcebir la arquitectura financiera mundial, a una mejor reglamentación, a la promoción de un crecimiento duradero y al refuerzo de la protección social».

Nada que distinga claramente estas propuestas de las de la derecha liberal, que ya está aceptando, como en Francia, la idea de gravar las transacciones financieras y que, por supuesto, mantiene el discurso de la protección social. La única diferencia es que la socialdemocracia se opone a los ajustes brutales y al desmantelamiento del Estado que está aplicando la derecha en toda Europa. Pero en ausencia de propuestas que ataquen la raíz del problema, eso resulta puramente declarativo: en las últimas décadas los gobiernos socialdemócratas, con las variantes del caso, no han sabido frenar el progresivo desmantelamiento del Estado benefactor en todos los países europeos donde han gobernado.

En la reunión de Costa Rica tampoco se analizaron las razones del fracaso en el gobierno de su núcleo embrionario y principal bastión: los partidos socialdemócratas europeos. Más de lo mismo en cuanto a los partidos de otras regiones, por ejemplo, América Latina. El socialdemócrata ex-presidente de Guatemala, Álvaro Colom, resaltó en su discurso algunos logros reales de su gobierno, pero no consideró pertinente la menor reflexión sobre su derrota, en noviembre pasado, ante el general retirado Otto Pérez Molina y su Partido Patriota, populista de extrema derecha.

En conclusión, la socialdemocracia se encuentra ante una oportunidad histórica, porque en todo el mundo el modo de producción y distribución capitalista está en crisis. Pero justamente, para realizar un análisis crítico de sus propias dificultades o de los fracasos de las últimas décadas y, a partir de allí, formular una propuesta a la sociedad, la socialdemocracia debe recuperar su propia tradición teórica: el marxismo y todos sus desarrollos y afluentes posteriores. La socialdemocracia ha pagado caro el progresivo abandono de esas herramientas; en particular del análisis marxista de la evolución histórica de la economía capitalista.

El error de no tener en cuenta los cambios en la estructura del sistema acabó instalando a los partidos socialdemócratas en la lógica capitalista: se

desplazaron de reformadores a defensores del sistema. Ahora, la socialdemocracia comparte la crisis; no está «frente» a la crisis, sino dentro. No constituye una alternativa, porque ha abandonado la propuesta socialista.

La oportunidad para el socialismo democrático está basada en que la crisis capitalista es un fenómeno histórico objetivo, que opera en la lógica interna del sistema y anuncia un fin de época. El capitalismo debe cambiar, mutar en su esencia. Quiénes lo hagan, cómo lo hagan, en cuánto tiempo, con qué consecuencias, son los interrogantes que responderá la historia futura. Hacia dónde acabará mutando el sistema –un salto cualitativo o una mayor destrucción; ambas posibilidades están abiertas– constituye el actual desafío histórico.

La primera posibilidad, un salto de calidad, es posible porque por primera vez en su historia la humanidad produce con creces lo suficiente para autosatisfacerse. En el caso de una evolución destructiva –la tendencia actual–, las guerras comerciales, políticas y llegado el caso militares, asolarían el planeta en un grado mucho mayor.

La experiencia histórica reciente es al respecto muy aleccionadora. El Premio Nobel de Economía Paul Krugman considera que fue ese «amplio programa público de empleo, conocido como

la Segunda Guerra Mundial, el que terminó con la Gran Depresión»<sup>24</sup>. De modo que para aprovechar la oportunidad, contribuyendo a la libertad, la igualdad y la paz mundial, la socialdemocracia debe antes asumir el desafío de un análisis crítico de los nuevos datos de la realidad y de sus propias propuestas.

El 6 de mayo de 2012, los ciudadanos franceses eligieron al socialista François Hollande. El nuevo presidente de Francia ha hecho algunas propuestas audaces, pero muy difíciles de aplicar en un solo país. No obstante, es posible que en los próximos años el socialismo o coaliciones hegemónicas por él sean llamados a gobernar en otros países.

La socialdemocracia mundial deberá cerrar filas ante esta nueva oportunidad, aportando propuestas novedosas que apunten a revertir la actual tendencia a la desigualdad social y a consolidar la democracia y la paz en el mundo. Si la socialdemocracia no juega sus cartas y se muestra impotente, todo indica que habrá sonado la hora de la extrema derecha, tal como sugiere hoy la evolución política en Francia y en numerosos países. ☒

---

24. «Decade at Bernie's» en *International Herald Tribune*, 17/2/2009.

## Summaries ■ Resúmenes en inglés

### **Uwe Optenhögel: Church and State in Tropical Socialism: Between Cooptation, Reform and «Reconquest»** [3841]

Presented as a pastoral activity, the Pope's visit to Cuba was something of «reconquest», in a moment in which the island faces a complex transition. The papal masses themselves were not only widely covered by official press, but also in the newspapers, as well as in official speeches, which opened to subjects of spirituality and religion. Also, leaders of the Communist Party participated in the recent pilgrimage of Our Lady of Charity (patroness of Cuba). Church and government share the project of «orderly transition», whilst the curia gains in influence, above all in the hand of social policies. However, the strategy of cooperation carries risks and contradictions for both sides. *Key Words: Transition, Catholic Church, Socialism, Benedict xvi, Raúl Castro, Cuba.*

### **Célio Bermann: Green Economy: A Possible Way Towards Another World? Scientific Debates and Political Interests around Rio+20** [3842]

Twenty years since Eco 92, Rio de Janeiro will be the 2012 host of the conference Rio+20, which will have two main points on the agenda: green economy and institutional structure for sustainable

development and the eradication of poverty. However, critical voices have risen which maintain that the green economy goes astray due to an excess of scientific positivism, as it trusts resolving problems arising from climate change by applying science above political debate. According to its detractors, it is betting on technologies whose risks are unpredictable, such as nanotechnology, synthetic biology and geo engineering, areas in which States and businesses have already invested billions of dollars. *Key Words: Green Economy, Sustainable Development, Global Warming, Technological Risks, Nanotechnology, Synthetic Biology, Geo Engineering, Rio+20.*

### **Wolf Grabendorff: What Importance Could the European Union Have for an Emerging Latin America?** [3843]

Globalization, the displacements in geopolitical axis and the economic crisis have reconfigured the scenes in which European Union-Latin America and Caribbean's relations are discussed. Europe's loss of international relevance coincides with Latin American countries' advances in political, economic and international weight, which further complicates the formulation of a common agenda and obliges the rethinking of the bi-regional focus EU-LAC, in favor of more flexible discussions with countries and blocs of countries in the region, including

in the most relevant subjects of today, such as security and climate change. *Key Words: Bi-Regionalism, Integration, Cooperation, Multi-Polarity, European Union (EU), Latin America and the Caribbean.*

**Claus Leggewie: Europe and North Africa: A New Generational Project [3844]**

The «Arab Spring» and the crisis in the European Union tend to be observed and analyzed as two separate phenomenon. This article, however, aims to think of both processes together in order to evaluate the benefits of a potential Mediterranean union. Subjects such as democracy, energy and integration could be tackled with new focuses, at the same time as being possible to revitalize the currently questioned project of European integration, in the frame of an era of growing post-ideology. *Key Words: Integration, Energy, «Arab Spring», Mediterranean Union, Europe, Africa.*

**François Dubet: The Limitations of Equal Opportunities [3845]**

In recent decades, «equality of opportunities» has been imposing itself over the other vision of equality in the social democratic matrix, which the author terms «equality of positions». In this sense, those who defend equality of opportunities – the model of liberalism of the US – are less preoccupied with reducing inequality than fighting against discrimination which impedes transiting the social structure in function of personal merits. The article maintains that the Left must combine equality of positions with equality of opportunities, but giving priority to the former, something that must not be confused with a conservative defense of the Welfare State as we know it today. *Key Words: Equality*

*of Opportunities, Equality of Positions, Meritocracy, Welfare State.*

**Pablo Stefanoni: Challenges in Post Neoliberalism: The Models of Venezuela, Bolivia and Ecuador in Debate [3846]**

Venezuela, Bolivia and Ecuador have transformed into a sort of Latin American «axis of evil» for some, and into a «revolutionary axis» for others. However, a focus centered on the economic and social policies effectively applied allows the advances to be recovered, the tasks pending to be pondered, and an escape from the ideological inflation with which these processes are often analyzed. The model of the three countries is based in a compensator State, sustained by high prices in commodities, which nevertheless has been capable – with differences – of applying countercyclical policies in a context of international crisis, while diverse social programs unfold, under the motto that now there really is «fatherland for all». *Key Words: Extraction, Left, Social Inclusion, Venezuela, Bolivia, Ecuador.*

**Armando Barrientos: Dilemmas of Latin American Social Policies: Towards a Fragmented Social Protection? [3847]**

The fight against poverty in Latin America has taken a front row seat not only between center-Left governments but also between the center-Right. Whilst the policies of the 90s were focused primarily on social security reforms, the decade since 2000 has been dominated by the expansion of social assistance, in general with positive results. However, today a reordering of the traditional social security and the new policies of social assistance are necessary, governed by different State institutions, with the aim of maximizing the effects of the

public transfers on welfare and avoiding an excessive fragmentation. *Key Words: Social Policies, Work Market, Poverty, Latin America.*

**Carmen Midaglia: A Critical Evaluation of Social Programs in Latin America: Between Liberalism and the Return of the State [3848]**

This article discusses the limits and potentials of the policies of conditional cash transfers, implemented in Latin America since the end of the 90s to become instruments of protection which respond to the new structure of social risks. Some regional experiences (with reference to Argentina and Uruguay) are explored which try to establish institutional ties in these benefits with those offered by the employment market. With these initiatives, governments look to overcome the fragmentation of the social welfare scheme produced by the application of the strategies of pro-market reform in the last 30 years. *Key Words: Targeted Policies, Social Programs, Institutional Fragmentation, Argentina, Uruguay, Latin America.*

**José Dari Krein / Anselmo Luis dos Santos: Formalization of Work in Brazil: Economic Growth and the Effects of Labor Policies [3849]**

Since 2004, Brazil has shown good performance in its labor market, as much in terms of reducing unemployment as in the rise in formal work. As well as the growing economy, public institutions, the recuperation of the negotiation capacity of unions, rises in the minimum wage and massive social policies, such as the *Bolsa Família* program, have played a role in this performance. The number of unionized workers rose again after a continuous fall in the 90s. At the same time, a strong reduction in poverty and

extreme poverty has been observed. These figures put into question the liberal thesis of the convenience of labor flexibility. *Key Words: Labor, Working Informality, Labor Flexibilization, Poverty, Unionization, Neoliberalism, Bolsa Família, Luiz Inácio Lula da Silva, Brazil.*

**Stefan Peters: Is It Possible to Move Towards Educational Equality? The Dilemma of Education Policies of the Left in Latin America [3850]**

If during the 20<sup>th</sup> century vast levels of society didn't have access to the educational system, today diverse qualities and greater hierarchical fragmentation can be observed among the Latin American educational systems, which confirm the continuity of injustice. The reforms passed after the «turn to the Left» didn't manage to change the trend. These examples show a general dilemma in progressive educational policy: to successfully attack inequality, broad political accords need to be made, but these very agreements imply concessions to the privileged sectors, and, as a result, difficult the elimination of historic inequalities. *Key Words: Education, Social Inequality, «Turn to the Left», Uruguay, Venezuela.*

**Débora Lopreite: Women and Children First? New Strategies of Social Investment in Latin America [3851]**

In recent years, in Latin America, a series of social plans have been driven, some of them focused in childhood and social inclusion. However, although various of these initiatives have been translated into important benefits associated with the reduction of poverty, they have clearly been insufficient when alleviating the domestic charge of mothers to improve their employability, and at the same time generating institutional spaces of learning and infant development for



the youngest. One true policy of social inclusion requires the adoption of integral measures, which include monetary compensation as well as investment in services that allow for the development of human capital.

*Key Words: Social Policies, Women, Domestic Work, Gender Equality, Care, Latin America.*

**Hans-Jürgen Burchardt: Why is Latin America so Unequal? Attempts at Explanation from an Unusual Perspective [3852]**

Despite the improvements registered during recent years, Latin America remains, according to the indicators, the most unequal region in the world. This has made room for the so-called «Latin American paradox», characterized by the tenacious relationship between democracy and inequality. In an attempt to fathom the origin of the paradox, the article uses some figurative categories of Norbert Elias to study the Argentine case, which allows the dimension of affect to be integrated into the social analysis, in an unusual and promising perspective in analytical and political terms. *Key Words: Inequality, Latin American Paradox, Affective Valences, Norbert Elias, Latin America, Argentina.*

**José Luis Novoa S.: Stolen Lands, Faceless Heroes and Fragmented Schools: Inequality in Colombia in Three Acts [3853]**

Colombia is considered one of the Civets – a new term to refer to the «emerging»

group which unites this Andean-Caribbean nation with Indonesia, Vietnam, Egypt, Turkey and South Africa. However, behind this attractive image for foreign investments survive unequal chronicles mixed with violence, which refer to the colonial and post-colonial era. The plundering of lands, the anti-subversive fight and the assassination of unionists and social activists are just some of the faces of the profound iniquities which have ridden the country since its founding. Surprisingly, the right-wing government of Juan Manuel Santos has incorporated some of these issues into his agenda. *Key Words: Inequality, Racism, Education, Land, Colombia.*

**Carlos Gabetta: The Social Democratic Opportunity: Facing the Structural Crisis of Capitalism [3854]**

In the current world context, social democracy finds itself facing a great challenge and an historic opportunity. The challenge: taking a deep, critical reflection about the causes of governmental failures during recent decades. The opportunity: occupying a critical and purposeful place in the face of liberalism without answers. For the author of this article, this is only possible if the theoretical tools are recuperated to construct a serious criticism of current capitalism and renew the project of democratic socialism in a global context in which capitalism and democracy seem to fork. *Key Words: Capitalism, Democracy, Work, Crisis, Social Democracy, Europe.*

**Alemania:** F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

**Argentina:** Distribuidor: Jorge Waldhuter, 14 de Julio 58, Buenos Aires, Tel./Fax: 6091.4786, e-mail: <jwalibros@ciudad.com.ar>. Librerías, Buenos Aires: Librería Universitaria de Buenos Aires, Tucumán 1792.

**Bolivia:** en La Paz: Yachaywasi, Tel.: 2441.042, e-mail: <yachaywa@acelerate.com>, Fax: 244.2437. Plural Editores, Tel./Fax: 2411.018, e-mail: <plural@plural.bo>.

**Colombia:** Librería Fondo de Cultura Económica, Calle 11 No. 5-60, Barrio La Candelaria, Bogotá, Colombia. Tel.: (571) 2832200, e-mail: <libreria@fce.com.co>.

**Costa Rica:** Librería Nueva Década, Tel.: (506) 2225.8540, e-mail: <ndecada@ice.co.cr>.

**Ecuador:** LibriMundi, Tel.: (5932) 252.1606, 223.4791, e-mail: <librimu1@librimundi.com.ec>.

**España:** Marcial Pons-Librero, Tel.: (34 914) 304.3303, e-mail: <revistas@marcialpons.es>; Mundi-Prensa Libros, (34 914) 363.702.

**Guatemala:** F&G Libros de Guatemala, 31 avenida "C" 5-54, zona 7, Colonia Centro América, 01007 Guatemala, Tel.: (502) 2433 2361 (502) 5406 0909, e-mail: <informacion@fygeditores.com>.

**Japón:** Italia Shobo, Fax: 3234.6469; Spain Shobo Co., Ltd., Tel.: 84.1280, Fax: 84.1283, e-mail: <info@spainshobo.co.jp>.

**Nicaragua:** Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade), Km 9 1/2 carretera a Masaya, Tel.: 276.1774 (Ext. 8), Apartado Postal 2438, e-mail: <comunicacion@ipade.org.ni>.

**Perú:** El Virrey, Bolognesi 510, Miraflores, Lima, Tel.: 444.4141, e-mail: <info@elvirrey.com>.

**Puerto Rico:** en Río Piedras: Compañía Caribeña de Libros, Tel.: (1-787) 297.8670, e-mail: <cclibros@yahoo.com>.

Ventas y consultas por Internet:  
**<www.nuso.org>**

Distribución internacional a librerías:  
**<distribucion@nuso.org>**

#### PARA SUSCRIBIRSE A NUEVA SOCIEDAD

| SUSCRIPCIÓN                | ANUAL            | BIENAL            |
|----------------------------|------------------|-------------------|
| <b>Incluye flete aéreo</b> | <b>6 números</b> | <b>12 números</b> |
| América Latina             | US\$ 70          | US\$ 121          |
| Resto del mundo            | US\$ 107         | US\$ 196          |
| Argentina                  | \$ 215           | \$ 430            |

#### > Formas de pago

- Pago online:** Ingrese en <<http://www.nuso.org/suscribe.php>>, donde encontrará un formulario para registrar su pedido y efectuar el pago.
- Pago con tarjeta de crédito vía postal:** Complete el cupón incluido en la revista y envíelo por correo a: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina.
- Pago con cheque:** Envíe un cheque por el importe correspondiente a la orden de Fundación Foro Nueva Sociedad a la siguiente dirección: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina, acompañado de los datos del suscriptor (nombre, domicilio postal completo, teléfono, correo electrónico).

> Para otros medios de pago y cualquier otra consulta, escriba a <[distribucion@nuso.org](mailto:distribucion@nuso.org)>.

## LOS LABERINTOS DEL CAPITALISMO

## COYUNTURA

**Pablo Rossell Arce.** 2011: ¿el parteaguas del evismo? Bolivia después del conflicto del Tipnis

**Alberto Koschützke.** Chile frente a sí mismo. Los límites del fundamentalismo de mercado y las protestas estudiantiles

## TRIBUNA GLOBAL

**René Ramírez Gallegos.** Izquierda y «buen capitalismo». Un aporte crítico desde América Latina

## TEMA CENTRAL

**Pierre Salama.** Preguntas y respuestas sobre la crisis mundial

**Jorge Eduardo Navarrete.** La crisis global: las brechas se reducen. El desafío de los países emergentes

**Alma Espino.** La dimensión de género de la crisis. ¿Existe una agenda feminista?

**Oscar Ugarteche.** México: tan lejos de Dios, tan cerca de la crisis. Mecanismos de contagio económico en América del Norte

**Martín Schorr.** Argentina: ¿nuevo modelo o «viento de cola»? Una caracterización en clave comparativa

**Eduardo Gudynas.** Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano

**Javier Rodríguez Pardo.** Testimonio: nuevos colonialismos en América del Sur y África. Radiografía de la megaminería

**Sandro Mezzadra.** Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía

## ENSAYO

**Yaotzin Botello.** México: el país de los muertos sin nombre

## SUMMARIES

## ¿QUÉ NOS CUENTAS, AMÉRICA LATINA?

**Sergio Ramírez.** Los monstruos de la razón. En diálogo con *El reino de este mundo* y *El siglo de las luces*, de Alejo Carpentier

**María Pía López.** La civilización al descubierto. En diálogo con *Los sertones*, de Euclides da Cunha

**Rafael Rojas.** El lenguaje de la juventud. En diálogo con *Ariel*, de José Enrique Rodó

**Jesús Martín-Barbero.** El poder de las masas urbanas. En diálogo con *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, de José Luis Romero

**Emir Sader.** América Latina y la economía global. En diálogo con *Dialéctica de la dependencia*, de Ruy Mauro Marini

**Adolfo Gilly.** José María Arguedas, Mario Vargas Llosa y el Papacha Oblitas.

En diálogo con *Los ríos profundos*, de José María Arguedas

**Samuel Farber.** La izquierda y la transición cubana. En diálogo con *El hombre que amaba a los perros*, de Leonardo Padura

**Vera Carnovale.** ¿Por un mundo mejor? En diálogo con *Sobre la violencia revolucionaria. Memorias y olvidos*, de Hugo Vezzetti

**John Beverley.** Subalternidad y testimonio. En diálogo con *Me llamo Rigoberta Menchú y así me nació la conciencia*, de

Elizabeth Burgos (con Rigoberta Menchú)

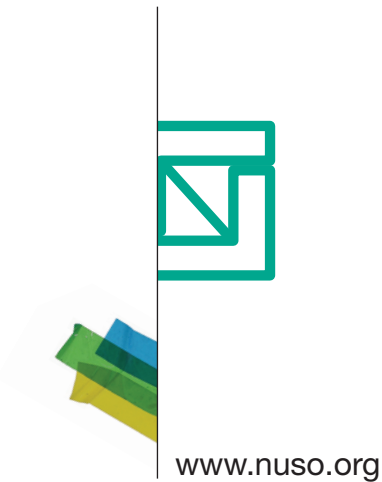
**Alfredo Stein.** La visibilidad de lo invisible. En diálogo con *Las armas ideológicas de la muerte. El discernimiento de los fetiches. Capitalismo y cristianismo*, de Franz Hinkelammert

**Carmen Soliz.** El otro rostro de América Latina. En diálogo con *La emergencia indígena en América Latina*, de José Bengoa

**Massimo Modonesi.** Las derivas de las izquierdas latinoamericanas. En diálogo con *Agrietar el capitalismo. El hacer contra el trabajo*, de John Holloway

**Carlos Ávila.** La utilidad de la sangre. En diálogo con *Trabajos del reino*, de Yuri Herrera.

## SUMMARIES



## Mayo-Junio 2012

### COYUNTURA

*Uwe Optenhögel* Iglesia y Estado en el socialismo tropical

*Célio Bermann* Debates científicos e intereses políticos en torno de Río+20

### TRIBUNA GLOBAL

*Wolf Grabendorff* ¿Qué importancia puede tener la UE para una América Latina emergente?

*Claus Leggewie* Europa y África del Norte: un nuevo proyecto generacional

### TEMA CENTRAL

*François Dubet* Los límites de la igualdad de oportunidades

*Pablo Stefanoni* Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate

*Armando Barrientos* ¿Hacia una protección social fragmentada?

*Carmen Midaglia* Un balance crítico de los programas sociales en América Latina

*José Dari Krein / Anselmo Luis dos Santos* La formalización del trabajo en Brasil

*Stefan Peters* El dilema de las políticas educativas de la izquierda en América Latina

*Débora Lopreite* Nuevas estrategias de inversión social en América Latina

*Hans-Jürgen Burchardt* ¿Por qué América Latina es tan desigual?

*José Luis Novoa S.* Colombia: tierras robadas, héroes sin rostro y escuelas fragmentadas

### ENSAYO

*Carlos Gabetta* La oportunidad socialdemócrata. Frente a la crisis estructural del capitalismo

