TRANSFORMACIONES EN LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Diseños del Norte y alternativas del Sur

María Mercedes Di Virgilio
Paula Boniolo | María Pía Otero
(compiladoras)

Diego Andrés Guevara Flétcher | Tamara Roselló Reina | Dennis Armando Valvert Gamboa | Ailynn Torres Santana | Erika M. García Roa | Valentina Glockner Fagetti | Henry Renna Gallano | Alejandro Zegada | Ana Laura Elorza | Ana Logiudice | Luis A. Escobedo

COLECCIÓN **CLACSO-CROP**

CLACSO

TRANSFORMACIONES EN LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Transformaciones en las políticas de lucha contra la pobreza : diseños del norte y alternativas del sur / Diego Andrés Guevara Flétcher ... [et. al.]; compilado por María Mercedes Di Virgilio ; Paula Boniolo ; María Pía Otero. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2012.
368 p. ; 15x26 cm. - (CLACSO-CROP)

ISBN 978-987-1891-19-1

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Sociales. I. Guevara Flétcher, Diego Andrés II. Di Virgilio, María Mercedes, comp. III. Boniolo, Paula, comp. IV. Otero, María Pía, comp.
CDD 320.6

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:
Lucha contra la pobreza / Estrategias de reducción de la pobreza / Representaciones sociales / Acción colectiva / Ciudadanía / Política social / Derechos humanos / Desastres naturales / América Latina / Caribe

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

CLACSO

Secretario Ejecutivo
Emir Sader

Comité Directivo [Miembros Titulares]

Julio César Gambina
Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP), Argentina

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

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

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

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

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

Suzy Castor Pierre-Charles
Centre de Recherche et de Formation Économique et Sociale pour le Développement (CRESFED), Haití

Francisco Luciano Concheiro Bórquez
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH), Universidad de Guadalajara (UDG), México

CROP

Director Científico
Alberto D. Cimadamore

Comité Científico

Thomas Pogge
Chair of CROP Scientific Committee
Leitner Professor / Philosophy and International Affairs
Yale University, USA

Julio Boltvinik
Professor / Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México

Atilio Boron
Professor / Programa Latinoamericano de Educación a Distancia en Ciencias Sociales (PLED), Argentina

Jean Comaroff
Professor / Department of Anthropology, University of Chicago, USA

Bob Deacon
Professor / Department of Sociological Studies
University of Sheffield, UK

Shahida El Baz
Dr. / The National Center for Social and Criminological Research (NCSCR), Egypt

Sara Hossain
Lawyer / Supreme Court, Bangladesh

Asunción Lera St. Clair
Professor / Department of Sociology, University of Bergen, Norway

Karen O'brien
Professor / Department of Sociology and Human Geography, University of Oslo, Norway

Adebayo Olukoshi
Director / United Nations African Institute for Economic Development and Planning (IDEP), Senegal

Isabel Ortiz
Associate Director / UNICEF

Shahra Razavi
Research Co-ordinator / United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)

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

Estados Unidos 1168
C1101AAX, Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel. [54 11] 4304 9145 - Fax [54 11] 4305 0875
<www.clacso.org>
<clacsoinst@clacso.edu.ar>

CROP
Comparative Research Programme on Poverty

P.O. Box 7800
N-5020 Bergen, Noruega
Tel. 47 5558 9744
<www.crop.org>
<crop@uib.no>

Colección CLACSO-CROP

TRANSFORMACIONES EN LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Diseños del Norte y alternativas del Sur

María Mercedes Di Virgilio
Paula Boniolo
María Pía Otero
(Compiladoras)

Diego Andrés Guevara Flétcher
Tamara Roselló Reina
Dennis Armando Valvert Gamboa
Ailynn Torres Santana
Erika M. García Roa
Valentina Glockner Fagetti
Henry Renna Gallano
Alejandro Zegada
Ana Laura Elorza
Ana Logiudice
Luis A. Escobedo

CLACSO

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

Editor Responsable Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO

Coordinador Académico Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO

CLACSO CROP

Colección CLACSO-CROP

Directores de la Colección: Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO y Alberto D. Cimadamore, Director de CROP
Coordinadores de la Colección Carolina Mera, Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales de CLACSO y Hans Egil Offerdal, Coordinador del Programa América Latina y Caribe de CROP
Asistentes Dolores Acuña (CLACSO) y Santiago Kosiner (CROP)

Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO
Responsable editorial Lucas Sablich
Director de arte Marcelo Giardino

Producción Fluxus estudio

Impresión Gráfica Laf SRL

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Primera edición en español
Transformaciones en las políticas de lucha contra la pobreza. Diseños del norte y alternativas del sur (Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2012)

ISBN 978-987-1891-19-1
© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo Norad

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

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

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

ÍNDICE

María Mercedes Di Virgilio y Paula Boniolo
Introducción. El combate a la pobreza y la acción pública en el contexto latinoamericano: De idas y vueltas | 11

Diego Andrés Guevara Flétcher
¿Pobres derechos humanos o derechos humanos de los pobres?. Factores institucionales en la producción y la reproducción de la pobreza en la población desplazada por el conflicto armado en Colombia | 21

Tamara Roselló Reina
Otras voces, otros rostros. Alternativas de comunicación en la lucha contra la pobreza y las desigualdades | 57

Dennis Armando Valvert Gamboa
Derechos y acción colectiva frente a la pobreza. Historia e imaginarios sociales de los pobladores de un asentamiento precario en Ciudad de Guatemala | 85

Ailynn Torres Santana
La participación local para la alternativa. Espacio comunitario y estrategias de enfrentamiento a la pobreza en un estudio de caso cubano | 117

Erika M. García Roa
Aproximación empírica a las dinámicas entre la política social, la legitimidad del Estado y la construcción de ciudadanías en Bogotá 2009. Estudio del programa Familias en Acción | 145

Valentina Glockner Fagetti
"Yo pienso que mejor no hubieran ni tan ricos ni tan pobres". Pobreza y niños indígenas jornaleros en México | 179

Henry Renna Gallano
Resistencias urbanas en la ciudad neoliberal | 209

Alejandro Zegada
La Estrategia Boliviana para la Reducción de Pobreza (EBRP) y la ampliación de oportunidades de empleos e ingresos en la Economía Popular en municipios del departamento de Cochabamba (1996-2007) | 245

Ana Laura Elorza
Alcances y limitaciones para la superación de la pobreza a través de programas de mejoramiento barrial | 271

Ana Logiudice
Transformaciones, innovaciones y límites de la Nueva Política Social Asistencial Argentina: el caso de la Ciudad de Buenos Aires | 301

Luis A. Escobedo
La incidencia de los desastres naturales como efecto intensificador de pobreza. Una aproximación geográfica | 331

Introducción

EL COMBATE A LA POBREZA Y LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

De idas y vueltas

María Mercedes Di Virgilio* y Paula Boniolo**

EN AMÉRICA LATINA, DESDE INICIOS de los años 80 del pasado siglo y hasta los albores del siglo XXI, el neoliberalismo se instituye como nuevo régimen económico. De la mano de las reformas económicas, este sistema propició la instauración de un modelo de regulación social con nuevos patrones de integración y legitimación que marcaron la orientación y el desarrollo de las políticas públicas, en general, y de las de lucha contra la pobreza, en particular. "Bajo la dirección del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial se concibieron programas de ajuste estructural para los países afectados, que aseguraban el servicio de las deudas y pretendían dinamizar las economías de la región. Como consecuencia de esta política, también denominada 'consenso de Washington', en casi toda la región tuvo lugar un cambio de la estrategia de desarrollo en dirección a un modelo orientado a la integración al mercado mundial, de políticas fiscales y monetarias restrictivas, y reducción del Estado a través de privatizaciones" (Burchardt, 2004: 120).

* Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora CONICET, *Instituto de Investigaciones Gino Germani*, UBA.

** Es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), y Doctora en Sociología por *l' École des Hautes Études en Sciences Sociales* (EHESS, Paris). Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

En este marco, los organismos multilaterales de desarrollo fueron protagonistas en la (re)orientación de las políticas sociales. Tal como señalan Raczynski (1994:14), los cambios en el sistema de políticas sociales "empujaron en cinco direcciones principales: (i) reducción drástica de los recursos, que afectó con particular intensidad los sectores de vivienda, salud y educación […]; (ii) transferencia de funciones de ejecución y entrega de servicios al sector privado y desconcentración geográfica de los Ministerios y servicios; (iii) introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos públicos (subsidio a la demanda); (iv) implementación de medidas concretas orientadas a reducir programas nominalmente universales y a focalizar los recursos fiscales en los segmentos más pobres de la población; (v) desarrollo de programas sociales compensatorios de situaciones de pobreza extrema, y (vi) debilitamiento del poder de los trabajadores y sindicatos y un estricto control de la expresión colectiva de las demandas sociales" –en particular, en el contexto de las dictaduras militares que se sucedieron en la región desde las postrimerías de la década de 1960. Asimismo, a través una amplia gama de medidas de asistencia técnica que acompañaban a los tradicionales préstamos para financiar proyectos de inversión, los organismos multilaterales desplegaron una gran capacidad para intervenir en las estructuras del estado, en general, y en las de gestión de los programas sociales, en particular (Chiara y Di Virgilio, 2005). De este modo, en las últimas décadas del siglo XX, los países de América Latina y el Caribe (ALC) asistieron a un proceso de reorientación conceptual de la política social y de cambios en los arreglos institucionales a través de los cuales se organizó su gestión.

No es de extrañar que muchas de las intervenciones orientadas en esta dirección en los países de la región hayan presentado (y aún hoy presenten) diseños muy parecidos. Repertorios más o menos uniformes de programas y servicios sociales orientados al combate a la pobreza en el contexto de reformas neoliberales contribuyeron a redefinir la intervención estatal en el ámbito del desarrollo social. Comenzaron a desarrollarse programas alimentarios, de asistencia al empleo, de transferencia de ingresos, de mejoramiento de hábitat, etc., con lineamientos muy similares, sin afectar sustancialmente la realidad social latinoamericana caracterizada por altos niveles de pobreza en un contexto de extrema desigualdad social. Además de debates sobre aspectos técnicos involucrados en el diseño de los programas y servicios sociales, la orientación de estos programas –consistentes con las instrucciones de los organismos multilaterales de crédito– reavivó la discusión acerca de la dimensión política de la acción social, en términos de la estrategia de desarrollo y de las relaciones Estado-mercado-sociedad.

Este debate es particularmente importante en la actual coyuntura política latinoamericana, sobre todo para examinar las alternativas viables de lucha contra la pobreza que surgen en los intentos de cambiar las relaciones Estado-mercado-sociedad que se han configurado en la etapa neoliberal.

Los diseños del Norte en materia de política social no sólo provocaron cambios en la orientación de las políticas y en sus estrategias de gestión, sino que también impulsaron modificaciones en el mapa de actores involucrados en el diseño y la implementación de programas y servicios sociales contra la pobreza. Así surgieron nuevos actores en el seno de la sociedad civil, se involucraron plenamente en dichos procesos los niveles subnacionales de gobierno, y las agencias de cooperación multilateral desplegaron discursos y dispositivos sobre el "qué hacer" y el "para qué" de las intervenciones en materia social. Las consecuencias de la creciente desigualdad en América Latina ponen en escena diversos proyectos alternativos llevados adelante por los movimientos sociales, quienes ocupan la escena como uno de los actores más destacados de los últimos años. Algunas de las experiencias más conocidas de nuestro continente fueron: el Zapatismo en México, el Movimiento de Campesino Sin Tierra (MST) en Brasil, los movimientos de indigenista de Bolivia y Ecuador, los piqueteros en Argentina como movimiento de trabajadores desocupados. Estos grupos, entre otros, han promovido la lucha contra el modelo neoliberal.

En la interface con los escenarios nacionales y locales, las iniciativas que emanaban de los organismos o bien sufrieron modificaciones o bien disputaron en el campo de intervención con otras iniciativas y alternativas diseñadas desde el Sur a partir de una redefinición del rol del Estado y el surgimiento de los nuevos actores sociales. Los artículos que se presentan en este volumen dan cuenta de los cambios y transformaciones que las iniciativas de lucha contra la pobreza propiciadas desde diferentes agencias multilaterales sufrieron en esa interface, introduciéndonos en los cambios que las iniciativas propiciaron en América Latina y el Caribe. Un primer grupo de trabajos avanza en el análisis de las estrategias comunitarias, comunicativas y acciones colectivas llevadas adelante para el reclamar derechos y expresar discursos alternativos al modelo neoliberal. Un segundo grupo, indaga en las representaciones sociales vinculadas a la definición de pobreza y ciudadanía. Por último, el resto de los artículos dan cuenta de los cambios y transformaciones que las iniciativas de lucha contra la pobreza propiciadas desde diferentes agencias multilaterales y de las transformaciones sufridas en los escenarios locales a partir de las estrategias seguidas por diferentes actores sociales para combatir la pobreza.

LAS ESTRATEGIAS COMUNITARIAS, COMUNICATIVAS Y ACCIONES COLECTIVAS PARA EL RECLAMO DE DERECHOS

Las estrategias desplegadas por los actores sociales para combatir la pobreza son discutidas en algunos de los trabajos presentados en este libro. En ellos los autores nos acercan a experiencias llevadas adelante en la región de América Latina y el Caribe que ilustran diferentes repertorios sobre las formas y los modos de lucha contra la pobreza. El trabajo de **Guevara Flétcher** analiza las distintas estrategias a través de las cuales las familias en situación de desplazamiento del Florida Valle del Cauca –Adesflovalle, Colombia- buscan alternativas para conservar las condiciones de vida de sus sitios de origen. El trabajo muestra las diferentes estrategias laborales, asistenciales y comunitarias que despliegan las familias para luchar contra la precariedad de las condiciones de vida en contextos de pobreza y violación a los derechos humanos en los cuales las familias desplazadas son sometidas a procesos de destierro y desarraigo.

Roselló Reina analiza comparativamente las diferentes estrategias y experiencias de comunicación alternativa en Cuba y Guatemala. El trabajo presenta un análisis del concepto de contra-hegemonía en los medios de comunicación alternativos en ambos países, entendiendo la comunicación contra-hegemónica como la apuesta de los movimientos y organizaciones sociales que despliegan alternativas propias para tratar sus problemáticas, compartir sus culturas, socializar denuncias y delinear sus proyectos. A través de prácticas de comunicación alternativa, los movimientos sociales y organizaciones debaten fundamentalmente sus problemáticas referidas a temáticas políticas, sociales y ambientales. En sus discursos aparece la palabra dignidad, se recupera la auto-estima y se comparten experiencias de lucha contra la pobreza en la voz de sus protagonistas. El objetivo es lograr visibilizar sus problemáticas, difundir y aumentar la participación, construyendo una memoria e identidad en común que les permita combatir la pobreza y la desigualdad social.

La investigación de **Valvert Gamboa** se centra en la indagación de las organizaciones sociales y la acción colectiva para la exigencia de derechos y la lucha contra la pobreza. En este marco, hace una reconstrucción histórica sobre la forma en la que se han construido los espacios para la exigibilidad colectiva de ciertos bienes públicos en la comunidad San José, en la ciudad de Guatemala. El artículo muestra las potencialidades y los límites de las acciones colectivas y las negociaciones estatales como parte de una experiencia social en la que hubo una organización en torno al reclamo de derechos que contemplan ciertas garantías mínimas de bienestar social para los habitantes de la comunidad. Esos límites dejan interrogantes en cuanto cómo abordar la problemáticas barriales cuáles son las estrategias cómo sortear sus limitaciones.

Torres Santana se ocupa de los procesos de participación local como alternativa para el enfrentamiento de la pobreza. Para ello, se centra en el análisis de las concepciones y prácticas de participación en el espacio local focalizándose en los modos en los que los actores locales participan desde y con la comunidad y las relaciones entre ellos y con diferentes instituciones del ámbito local. El estudio de caso llevado adelante en la comunidad cubana de Jesús María permite advertir que la trama de relaciones que vincula a los diferentes actores del nivel local es una trama opaca en la que no parecen estar claras las relaciones de subordinación local ni los niveles y momentos en los que los actores participan en la toma de decisiones. Según la autora, existe una pobre comunicación y articulación entre las instituciones que intervienen en el nivel local y que se expresa en la superposición de sus funciones y en vacíos de actuación dentro de la comunidad. Así, estas relaciones entre las instituciones limitan el impacto de sus acciones en el enfrentamiento a la situación de pobreza. Se concluye que si bien la estructura institucional de participación comunitaria en Cuba cuenta con fortalezas y numerosas potencialidades, esta estructura no logra dar una respuesta acabada en el enfrentamiento a la pobreza. Las instituciones locales se encuentran hiper-subordinadas a las instancias provinciales y nacionales y no son reconocidas por ellas. Asimismo, entre los distintos actores locales no existen relaciones estratégicas de modo que los esfuerzos en la lucha contra la pobreza no están articulados en este sentido. A partir de lo anterior, se deduce que la legitimidad del Estado central no se basa en su presencia en la localidad, sino en la centralización que limita las posibilidades a sus propias instituciones locales en el diseño, implementación y evaluación de estrategias para enfrentar la pobreza. De este modo, las instituciones locales pierden legitimidad y el espacio local no puede constituirse como posibilidad de autotransformación.

LAS REPRESENTACIONES SOBRE LA POBREZA Y LA CIUDADANÍA

El artículo de **García Roa** analiza la política social, la legitimidad del Estado y la construcción de ciudadanías en Bogotá. En su recorrido, la autora muestra el proceso de construcción de ciudadanía entre un grupo de personas beneficiarias del programa Familias en Acción, programa de asistencia condicionada en Colombia. En este estudio se presentan datos que permiten comprender la construcción de ciudadanía en un grupo de personas beneficiarias del programa. Se construyó un modelo del ejercicio de ciudadanía, conformado por tres dimensiones –política, civil y social–, con el objeto de establecer la cercanía entre el ejercicio real de los participantes, de este modelo ideal. La autora advierte que entre los principales hallazgos que afec-

tan la noción del derecho a tener derechos se encuentran que las personas no tienen conocimiento acerca de qué es un derecho. Prevalece entonces la idea de esfuerzo - premio y trabajo - dinero - derechos. El subsidio no es parte del trabajo, no se gana con esfuerzo y un mínimo básico otrogrado por el Estadono no es considerado un derecho, por ello se entiende como una ayuda o un regalo. Este artículo desnaturaliza las políticas sociales a partir de los supuestos incluidos en su plataforma discursiva, simbólica y una serie de mecanismos ideológicos para comprender las implicancias que tienen en la construcción de ciudadanía.

Glockner Fagetti indaga las representaciones que los niños indígenas jornaleros y sus familias tienen sobre la pobreza en México. La autora desarrolla a partir de dibujos y entrevistas, las ideas que los niños y sus familias tienen sobre la pobreza y el contexto social en el que están insertos. A partir del análisis de los testimonios discute críticamente el funcionamiento y los postulados del programa de transferencias económicas *Oportunidades*, principal herramienta del gobierno federal para el combate a la pobreza en México. Asimismo, analiza los impactos que el programa ha tenido en la auto-percepción, los hábitos de consumo y las necesidades de los niños y sus familiares.

RESISTENCIAS URBANAS EN LA CIUDAD NEOLIBERAL

El trabajo de **Renna Gallano** se propone describir la trayectoria de la ciudad neoliberal a partir del caso de Santiago de Chile entre los años 1974 y 2008. Asimismo, reconstruye la trayectoria de una experiencia alternativa de producción social del hábitat: el Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL) de la comuna de Peñalolén. El trabajo parte de la hipótesis de que el proceso de neoliberalización de las ciudades se sostiene en un proyecto político que tiene por objetivo reproducir el poder de los actores del Estado y de los agentes del mercado para garantizar el orden económico, político y cultural a través del control espacial. De este modo, el orden de las ciudades no es espontáneo ni producto de un progreso lineal, sino que es producto y productor de la hegemonía neoliberal. El autor concluye que la neoliberalización de Santiago de Chile fue posible dada la tenacidad de la acción pública por sostener el espacio urbano más allá de los distintos regímenes políticos y gobiernos de turno. Asimismo, pone en evidencia que este proceso es parte de un proyecto político cuyo objetivo es reproducir el poder del Estado y del mercado para garantizar a través del control espacial el orden establecido. El análisis del proceso de neoliberalización da cuenta de cómo Estado y mercado se ven beneficiados por este funcionamiento. Por una parte, para el mercado el espacio urbano resulta una fuente de ganancia conectada con otros

sectores económicos; por otra, el Estado encuentra en el espacio urbano un campo para controlar y ordenar la vida social. A pesar de ello, el orden urbano neoliberal parece tener fisuras. La experiencia de Peñaleón hace evidente la emergencia de procesos de autonomización desencadenados en el marco de alternativas autogestionadas desde los territorios. En ese escenario, el Movimiento de Pobladores en Lucha no solamente se ocupa de influenciar y presionar al Estado para modificar las condiciones de vida la sociedad, sino que también busca eludir ciertos mecanismos de control abriéndose caminos laterales, desestructurando desde abajo el sistema hegemónico. De este modo, la experiencia de Peñaleón permite (re)pensar el marco de lo posible sobre la producción del hábitat y la eventual articulación de una resistencia urbana regional.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL NORTE APLICADAS EN EL SUR

El objetivo central de la investigación de **Zegada** es conocer el grado en el que el componente de ampliación de oportunidades de empleo e ingresos de la Estrategia Boliviana para la Reducción de Pobreza (EBRP) contribuyó efectivamente (o no) a fortalecer la Economía Popular en Bolivia. La EBRP se propuso reducir la pobreza a través de estrategias destinadas a ampliar las oportunidades de empleo e ingresos de la población pobre fomentando la capacidad productiva de pequeños productores rurales y urbanos; desarrollar las capacidades, mejorando la calidad de los servicios de educación primaria y salud preventiva, así como acceso a adecuadas condiciones de habitabilidad; incrementar la seguridad y protección de los pobres, protegiendo a la población más vulnerable y promover la integración y participación social, a fin de profundizar la participación popular y la descentralización. Las principales conclusiones de este estudio señalan que, si bien la EBRP fue la primera estrategia explícitamente dirigida a reducir la pobreza con un gran contingente de recursos, los resultados del programa han sido imperceptibles. Los niveles de pobreza no variaron desde el diseño y la aplicación de la Estrategia y, dada la evolución de los tres municipios seleccionados, es posible afirmar que las variaciones están más relacionadas a capacidades institucionales internas de los mismos que a la EBRP. En relación a la asignación presupuestaria, el autor señala que se ejecutó una gran parte del presupuesto en gastos escasamente relacionados con la ampliación de oportunidades de empleo e ingreso de la Economía Popular, que es el objetivo de la EBRP. Así, los recursos parecen haberse ejecutado de manera improvisada más que planificada y estratégica. Por otra parte, se destaca una ausencia de apropiación por parte de los municipios para con la Estrategia y parece no haber existido una participación

real y legítima de la sociedad en este proceso, por lo que ésta no sólo tiene un pobre conocimiento de la EBRP, sino que incluso puede estar en desacuerdo con varios de sus elementos.

En una línea similar de indagación, **Elorza** se pregunta sobre los alcances y las limitaciones de las políticas de mejoramiento barrial, que buscan dar respuesta a la problemática de la informalidad y la pobreza urbana, fenómeno en aumento desde las políticas de los años '90 en América Latina. El análisis se realiza con base en el estudio de caso del PROMEBA, Programa Mejoramiento de Barrios en la primera sección del Municipio de Malvinas Argentinas. Entre los principales hallazgos, se identifica que la ejecución de este programa ha tenido un importante impacto en las condiciones de vida de los pobladores (construcción de un baño nuevo, mejoras en las viviendas), referido al uso de servicios públicos y obras de urbanización (alumbrado público, cordón cuneta, desagües viales, ripiado de calles, etc.). Asimismo, se destaca la conformidad de los vecinos, a nivel de sus representaciones del barrio en el que habitan y sus viviendas. En relación a las limitaciones del PROMEBA, se señala que el programa brinda respuestas limitadas a problemáticas complejas como el hacinamiento, sin tomar en cuenta cuestiones asociadas al mismo como promiscuidad, riesgos de salud y riesgos psíquicos. Los criterios de intervención resultan ser rígidos (mejoras de una vivienda por lote), por lo que se genera el sostenimiento de las condiciones sanitarias deficientes para los allegados. Por otra parte, el PROMEBA tiene dificultades a la hora de construir redes comunitarias que puedan ser sostenidas en el tiempo, dado que carecen de capacitación y articulación con otros actores locales. En último lugar, el PROMEBA tiene limitado su impacto en tanto sus esfuerzos se encuentran desarticulados con políticas educativas, sanitarias, económicas de generación de empleo y culturales representa un límite para posibilitar transformaciones en la subjetividad y cambios en la estructura de clases, superando las profundas brechas sociales existentes en la actualidad, lo que permitiría una verdadera integración social. A pesar de ello, Elorza concluye que la intervención del PROMEBA parece ser superadora en relación a otros programas 'viviendistas' abordando el déficit habitacional cualitativo con diseños específicos, mejoras en las condiciones de infraestructura del barrio y sanitarias de las viviendas y es propicia la apertura al protagonismo de las organizaciones en la ejecución de los proyectos. Por último, detecta la ausencia de otras condiciones que podrían contribuir a la superación de la pobreza e informalidad como la generación de empleo y mejor distribución de ingresos, creación de suelo urbano para sectores populares, desarrollo de transporte urbano posibilitando una mayor conectividad de los centros urbanos, intervención sobre el de-

sarrollo edilicio de las viviendas y generación de instrumentos que posibiliten la mixtura social.

Situada en el escenario argentino, **Logiudice** analiza las rupturas y continuidades registradas en la implementación de programas asistenciales de transferencia de ingresos en la Ciudad de Buenos Aires, entre los años 2002 y 2008. La autora busca evaluar de qué modo dichas transformaciones programáticas operaron sobre el paradigma neoliberal, generando o no herramientas de intervención alternativas sobre la pobreza. Es decir, hasta qué punto estas nuevas intervenciones gestadas en la crisis constituyeron alternativas al paradigma neoliberal de abordaje asistencial en lo que se refiere a la cuestión social. Para ello el trabajo analiza las tres premisas básicas de la política social asistencial neoliberal: la focalización de los recursos en la población indigente, el establecimiento de condicionalidades para recepción de la ayuda y la participación de las organizaciones sociales. En cuanto a la focalización, ninguno de los instrumentos delineados puso seriamente en cuestión la prioridad atribuida a la población pobre como objeto de intervención. La segunda premisa se vincula a la condicionalidad y con ella a la imposición de las contrapartidas educativo-sanitarias en reemplazo de la prestación laboral. Por último, la participación de las organizaciones sociales se redujo a la contención de la conflictividad por fuera del aparato de estado, luego fugazmente integrados y cooptados hacia mediados de la década y, por último, excluidos y desplazados de la intermediación de los recursos públicos, bajo el actual gobierno de retornada orientación neoliberal. Es decir, si bien las organizaciones contaron con importantes márgenes de discrecionalidad en la asignación de los 'beneficios' entre la población pobre, escaso fue su poder respecto de la fijación de lineamientos de los programas.

DESASTRES NATURALES Y POBREZA: UNA COMBINACIÓN EXPLOSIVA

Finalmente, **Escobedo** indaga la incidencia de desastres naturales como agente intensificador de pobreza en el Trapecio Andino, la zona con mayores índices de pobreza de Perú. El objetivo es definir las relaciones que existen entre los desastres naturales y la pobreza en las provincias del Trapecio Andino entre los años 2003-2005. La hipótesis que guía el trabajo es que existen concentraciones regionales de la pobreza influidas directamente por la incidencia de desastres naturales. Entre los hallazgos, se demuestra la existencia de diferencias interregionales en términos de vulnerabilidad. El autor advierte sobre la existencia de regiones extremadamente vulnerables en el Trapecio Andino, específicamente la zona noroccidental. Esto implica la presencia de regiones y provincias que tienen una interacción más estrecha con los eventos

naturales que en el resto del territorio estudiado y, por ende, una mayor vulnerabilidad a ellos. Por otra parte, se demuestra que la concentración más fuerte de la tasa de pobreza se da en las provincias de las regiones en donde existe una mayor incidencia de desastres naturales.

BIBLIOGRAFÍA:

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes 2005 *Gestión social y municipios: Desde los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/ Prometeo Libros).

Burchardt, Hans-Jürgen 2004 "El nuevo combate internacional contra la pobreza: ¿perspectivas para América Latina?", en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) Nº 193 p. 119-132.

Raczynski, D. 1994 "Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: Balance y desafíos", en *Estrategias de Desarrollo y Economía, Políticas Públicas* Colección Estudios (Santiago de Chile) Cieplan Nº 39 p. 9-73.

Diego Andrés Guevara Flétcher*

¿POBRES DERECHOS HUMANOS O DERECHOS HUMANOS DE LOS POBRES?

Factores institucionales en la producción y la reproducción de la pobreza en la población desplazada por el conflicto armado en Colombia

INTRODUCCIÓN

La pobreza y los derechos humanos son cuestiones que se encuentran íntimamente relacionadas. Estos dos conceptos se confrontan a su vez, con la difícil condición de la población en situación de desplazamiento forzoso en Colombia. De esta manera, no solamente los desplazados sufren la violación de los derechos programáticos en materia de los derechos elementales contemplados en las legislaciones nacionales e internacionales sobre estas temáticas, sino que, producen y reproducen sus condiciones de pobreza, ahondando su difícil condición.

El presente artículo reflexiona sobre las distintas estrategias en las cuales las familias en situación de desplazamiento, reunidos en la asociación de desplazados de Florida Valle del Cauca -Adesflovalle, buscan alternativas para disminuir, o conservar al menos, las condiciones de vida de los sitios de origen.

Los factores institucionales y el poder de intereses de los distintos actores tales como el Estado, y las empresas transna-

* Economista, Magíster en economía y doctor en ciencias sociales FLACSO-Argentina. El autor agradece los invaluables aportes metodológicos, así como los comentarios finales de esta investigación al doctor Alexander Ruiz Silva.

cionales que permean el conflicto nacional, constituyen los productores y perpetuadores de las condiciones estructurales y de reproducción de la pobreza en una flagrante violación a los derechos humanos, concebidos éstos como la defensa de la dignidad de los individuos que implican sus derechos económicos, sociales, culturales y simbólicos.

El análisis de la información consistió en la codificación realizada en el análisis de las encuestas aplicadas a la población desplazada inscrita en la Asociación de Desplazados de Florida Valle - Adesflovalle. Para este efecto, se contemplaron dos periodos de análisis. El primero, correspondiente a la aplicación de encuestas a 36 familias en situación de desplazamiento efectuadas en el mes de agosto del año 2007. El segundo, con encuesta realizada en enero de 2009, en donde se propuso visualizar los consecuentes cambios en términos de bienestar de los desplazados. La información se "enriqueció" con los datos del relevamiento llevado a cabo por el Instituto colombiano de bienestar familiar -ICBF y Acción Social de la Presidencia de la República en cuestiones relacionadas con la salud y otras características de los hogares desplazados.

La estrategia de "triangulación" metodológica se complementó con información cualitativa. Para esto, se realizaron entrevista estructuradas y semi-estructuradas con 25 jefes de hogar desplazados, así como a las directivas de la asociación, empleados gubernamentales de Florida y del Departamento del Valle del Cauca. La información documental producida por organismos y entidades gubernamentales y no gubernamentales en los temas de pobreza y desplazamiento forzoso en Colombia, complementó esta técnica.

LA POBREZA Y LOS DERECHOS HUMANOS

La pobreza y los derechos humanos son cuestiones que se encuentran íntimamente relacionadas. Los derechos humanos desde los inicios de su promulgación, han sido declarados indivisibles y particularmente asociados a libertades civiles y políticas. Por su aparte, los derechos sociales y económicos se discuten a menudo sobre la base de que, a diferencia de los anteriores, son meramente "programáticos". La cuestión básica de esta diferenciación es que estos se consideran poco realistas o imprecisos en su aplicación. Sin embargo, los derechos económicos, sociales y culturales son fundamentales para la defensa de la dignidad de los seres humanos sin que medie preferencia entre ellos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, postula el "reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros".

(ONU, 1948)[1]. Los derechos fundamentales de los seres humanos son políticos, jurídicos, económicos, sociales e intelectuales. No obstante, las personas pobres disfrutan mucho menos de sus derechos que las personas que no lo son, quedando privados muchas veces, de manera sistemática y grave de los mismos[2]. A su vez tal situación dificulta justamente, la superación de la condición de pobreza.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) de las Naciones Unidas, sostiene que para esta situación existen múltiples variables generadoras de tal estado. En este sentido, no es solamente el ingreso insuficiente, sino más bien la insuficiencia de recursos, la escasa disposición de bienes y servicios públicos, acceso insuficiente a recursos administrados por la comunidad y restricción a redes sociales y/o comunitarias (OACDH, 2004).

El Estado encargado de garantizar tales obligaciones, debe tratar a todos los ciudadanos con igual consideración y respeto; personas iguales deben ser ciudadanos iguales. De esta forma, el Estado no debe usar sus recursos para proteger y promover las visiones morales de algunos de sus miembros, o de los estamentos internacionales. Todos los agentes deben tener las mismas oportunidades de participar en la construcción de las instituciones y practicas de la comunidad política y deben ser iguales frente a la ley. Además, los Estados tienen la obligación de garantizar los niveles mínimos de bienestar de todos sus ciudadanos.

Pogge sostiene que la pobreza en el mundo ha persistido, no porque se carezca de medios suficientes para erradicarla, sino porque que la violación de los derechos humanos se relaciona directamente con la imposición de los intereses de las empresas transnacionales de los países del centro sobre los intereses y necesidades de los países de la periferia, caracterizados entre otras cosas, por la debilidad institucional de sus estados nacionales, tal y como se expone a continuación (Pogge, 2005 a).

---

1 La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) es una declaración adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948 en París que recoge los Derechos Humanos considerados básicos. La unión de esta declaración y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos comprende lo que se ha denominado: Carta Internacional de los derechos humanos.

2 Desde esta perspectiva, se define pobreza como la falta de acceso a cantidades mínimas de bienes para satisfacer necesidades básicas tales como alimento, agua potable, vestido, acceso a seguridad social o un ingreso adecuado para poder satisfacer estas necesidades. En este caso, si no se cumplen estas condiciones podría ser el primer paso para reconocer esto como una violación a los derechos humanos. Sin embargo definir el "mínimo" o "básico" puede estar determinado por cuestiones físicas o culturales en las diferentes comunidades. Al respecto puede verse Shiva (2005); Rahnema, (2006); Eguía y Ortale, (2007).

VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: EMPRESAS TRANSNACIONALES Y ESTADO

Actualmente, las transacciones económicas regidas por las reglas del mercado, tanto a nivel nacional como internacional, son la causa más importante de la incidencia de la profunda pobreza en los países periféricos. Esto aplica para las instituciones del orden global, ya que pequeños cambios en las reglas internacionales en materia de comercio, inversión y recursos, inclusive en asuntos relacionados con propiedad intelectual, suelen tener un gran impacto en las relaciones y decisiones en los países del "sur". (Pogge, 2005 a: 59).

En consecuencia, los pobres de los países en cuestión, suelen ser privados de distinto tipo de derechos en particular, los relacionados con el acceso a la tierra (que pocas veces les permite ser propietarios) o reglamentación laboral y acceso digno al empleo. Medio siglo atrás, los gobiernos tenían mayor control sobre las condiciones económicas, políticas y sociales en sus propios países. El Estado tenía la responsabilidad de garantizar los derechos humanos bajo la presunción de que sólo él era competente y capaz de ejercer esta responsabilidad. Los gobiernos actuales, sus instituciones y sus representantes se convierten en muchos casos en ejemplos fehacientes de la falta de respeto oficial de los derechos humanos. Ello sucede, por ejemplo, promulgando o manteniendo leyes u órdenes injustas, incluso, al "abrigo de la ley" (Pogge, 2005 a: 83).

La irracionalidad en el manejo de las privatizaciones, la falta de controles básicos al "libre comercio" al igual que la presencia excesiva de las corporaciones transnacionales en el control de la economía mundial han limitado las funciones básicas del Estado. Esto permite entender que este último no es el único responsable de la violación de los derechos humanos ni el único garante de la seguridad de los ciudadanos. En este sentido, el sistema capitalista, con su mercado global, ha penetrado todas las actividades humanas atentando permanentemente los derechos básicos de amplios grupos poblacionales. Anteriormente, el discurso se concentraba en la universalidad de los derechos humanos y sus fundamentos. Actualmente, el Estado y las fuerzas económicas refuerzan y justifican la violación de los derechos básicos de los individuos, lo que ha generado la necesidad de cambiar el enfoque sobre *el discurso* de los derechos humanos (Van Genugten y Pérez-Bustillo, 2001; Sengupta, 2004; Luna, 2007).

Al igual que las élites locales aliadas de grupos extranjeros practicaron distintas formas de explotación respondiendo al interés de quienes poseen los factores productivos, el Estado también participó a través del uso desmedido de la fuerza y de las distintas concesiones a agentes internacionales generando y consolidando la pobreza en los países del sur (Cimadamore, 2008; Mota, 2008).

DERECHOS HUMANOS COMO DESAFÍO DE LA POBREZA GLOBAL: LOS EFECTOS EN LAS MINORÍAS

El movimiento de los derechos humanos tiene mucho que ofrecer en la lucha contra la pobreza, pero debe moverse mucho más allá de la estrecha visión centrada en los derechos civiles y políticos. La dominancia de los gobiernos "del norte" ha producido un modelo sesgado principalmente por el límite de las libertades civiles y la acción del Estado. La corriente de los derechos humanos debe ir más allá del paradigma de la concepción Estado centrista, sirviendo potencialmente según Jochnick, (2001:159).a dos propósitos:

1. Desafiar al régimen neoliberal que trivializa el discurso público acerca del desarrollo y de la pobreza, aportando una retórica y una visión que enfatice que la pobreza estructural o histórica no es inevitable ni aceptable.
2. Acompañar y proveer una estructura legal que controle y regule jurídicamente a las más influyentes corporaciones e instituciones financieras responsables hasta ahora, en buena medida, de la creación y soporte de la pobreza.

Las políticas globalizadoras se fundamentan en un modelo económico de homogeneización de las relaciones económicas, sociales políticas y culturales de las naciones. Los países del "sur" saben por experiencia según Wallerstein (2002), Hardt y Negri (2002) como dichas políticas han ido en detrimento de su propio bienestar[3]. Esto se refleja, por ejemplo, en la manera como las comunidades indígenas y afrodescendientes en Colombia, en comparación con otros grupos poblacionales son más propensos a las violaciones de sus derechos humanos especialmente, los relacionados con la propiedad de la tierra, el acceso al empleo, la seguridad social, y ayudas asistenciales

3 El argumento de Rawls contra un principio de distribución global es que los factores responsables por la desigualdad y pobreza globales son sobre todo internos a las "sociedades cargadas", es decir, sociedades sujetas a circunstancias socioeconómicas y culturales desfavorables: "…*creo que las causas de la riqueza de un pueblo y las formas que adopta residen en su cultura política y en las tradiciones religiosas, filosóficas y morales que sostienen la estructura básica de sus instituciones políticas y sociales, tanto como en la industriosidad y talentos cooperativos de sus miembros, todo ello sostenido a su vez por sus valores políticos.(...) Los elementos cruciales que hacen la diferencia son la cultura política, las virtudes políticas y la sociedad cívica del país, la probidad e industriosidad de sus miembros, su capacidad para la innovación, y mucho más. También es crucial la política poblacional del país: debe tener cuidado en no sobrecargar a su territorio y a su economía con una población mayor a la que puede sustentar…*" (Rawls, 1999 En: de Vita 2003:226).

del Estado, siendo estos factores claves en el fenómeno del desplazamiento forzado[4]. Por lo tanto, no sorprende que la mayor incidencia de pobreza se concentre en estos grupos poblacionales (Bello y Rangel, 2002; Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006; Horbath, 2006) concibiendo de manera perentoria, la entrada de nuevos interlocutores en la arena de los derechos humanos.

POBREZA, DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO FORZOSO

Derechos individuales tales como la autonomía, la decisión, la libre elección entre otros, son parte de una concepción moderna de la sociedad no necesariamente aceptada irrestrictamente por todas las culturas. Estos implican una interpretación particular del ser humano y de su relación con el Estado y la comunidad. La idea de que las personas son libres, iguales y racionales constituye la base de estos derechos; los individuos son iguales en su capacidad para elegir y revisar sus proyectos de vida y tienen las mismas capacidades para elegir y transformar sus puntos de vista sobre la justicia que regula la vida en común. De igual forma, los derechos individuales son herramientas a través de las cuales las personas se protegen de las intervenciones ilegítimas del Estado y la comunidad; ellos equilibran la balanza entre el poder de las entidades colectivas y el de los individuos. Se asume entonces, que el individuo tiene una relación conflictiva con el Estado y la comunidad, especialmente en los casos en que tales entidades intentan abusar de su poder e invadir su espacio privado[5].

Lo anterior produce luchas reivindicativas de carácter social de parte de grupos minoritarios de la población, marginados o excluidos de las decisiones y de la política social del Estado. En esta situación, el escenario de la población en situación desplazamiento forzoso debe esta condición a las circunstancias generadas por la imposición del modelo de desarrollo económico vigente y a la ausencia de un Estado

---

4 Según la Ley 387 de 1997 promulgada por el Congreso de la República, el desplazado es toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulnerados o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

5 Habermas (1984) muestra como el Estado tiene una crucial importancia en el mantenimiento y la reproducción de la estructura del mercado capitalista. Bustillo (2001) retoma estas ideas y analiza como esta relación implica, en el sistema de mercado, enormes costos sociales para los países del tercer mundo.

que vele por su seguridad y sus derechos, mediado por la violencia generada por los distintos actores armados como lo son las guerrillas, paramilitares y el ejército nacional. Esta realidad tiene graves implicaciones para el futuro económico, social y político de la Nación, mostrando la evidente relación entre inequidad-gobernabilidad y pobreza-injusticia lo cual pone en riesgo la sustentabilidad y viabilidad del sistema social que le sirve de soporte.

Diversos análisis históricos sobre el funcionamiento económico de la sociedad colombiana han identificado a la concentración del capital, la tierra, el poder político en una pequeña elite, así como a los intereses parcializados de entidades transnacionales como variables generadores de violencia en el país (Sarmiento, 2000; Machado, 2004; Bello 2004). Por ende, la producción de la pobreza es considerada en este contexto, un fenómeno complejo que obliga a la atención de las relaciones entre los diferentes procesos socio-económicos, histórico-políticos, y étnico-culturales de la sociedad. En este sentido, no se puede hacer abstracción de las diferencias entre los intereses privados hegemónicos y globalizantes, y los valores de las comunidades indígenas y afrodescendientes con los consecuentes desplazamientos forzosos.

Para entender la complejidad del fenómeno, los distintos agentes económicos que intervienen en el conflicto armado en Colombia, se apropian del discurso de los derechos humanos con la intención de evitar presiones y confrontaciones con los sectores más vulnerables de la sociedad, buscando de esta forma auto-justificarse como promotores de sus acciones. Además de ello, algunas leyes promovidas por intereses privados, construyen una retórica vacía que suele obstaculizar las posibilidades de desarrollo de las colectividades de base, para así librarse del control de las autoridades públicas, en una lógica criminal que termina intimidando, explotando y desplazando a dichas comunidades (Mendez, O'Donell y Pinheiro, 1999; Zambrano, 2002, Bonilla; 2004).

Tanto la Constitución Política colombiana de 1991, como la Ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado, crean condiciones jurídicas para el establecimiento de una sociedad más justa y equitativa. Sin embargo, los últimos reportes que hacen mención a la situación de pobreza, desigualdad, marginación social, y desplazamiento forzado en el país, obligan a superar el nivel puramente formal del discurso jurídico y a intervenir directamente sobre las condiciones y agentes que "producen", "acentúan" y "perpetúan" la pobreza[6].

---

6 Los "perpetradores de la pobreza", término utilizado en el lenguaje de recursos humanos (Derechos Humanos en Desarrollo, borrador 2002, párrafo 179), requerirían ser identificados, ya sea que estos estén representados por individuos,

La población desplazada se enfrenta a múltiples situaciones de confrontación social. Esto les ha exigido desarrollar *estrategias* para hacerle frente, han acumulado experiencias y las han adaptado a nuevas necesidades del entorno, incluso en escenarios de terror e incertidumbre estableciendo sinergias con todo el acervo de herramientas adquiridas a lo largo de su ciclo de vida (*habitus*). Estas distintas estrategias adoptadas por las unidades domésticas desplazadas, buscan la generación de condiciones de vida que les permita su reproducción social, intentando mejorar, o al menos mantener el volumen y estructura del capital en los sitios de llegada, constituyendo a su vez, en uno de los elementos centrales por los cuales buscan escapar de la pobreza.

LA VIOLENCIA EN COLOMBIA

La violencia en Colombia así como de la mayoría de los países del mundo ha estado mediada por distintas fases históricas, unas más intensas que otras[7]. Según Molano (2006 a), durante el siglo XIX hubo en Colombia 14 guerras civiles y 56 levantamientos locales. Los hacendados dueños de vastas extensiones de tierra que a su vez, eran los políticos de turno, organizaban sus peones y se alzaban en armas como lo ejemplifica ante la represión política de la última guerra civil colombiana entre 1899 y 1902, creando ejércitos profesionales e imponiendo la protesta civil violenta en gran parte del territorio nacional.

Ya en el siglo XX, se realizaron grandes protestas de inconformidades sociales: huelga de sastres en 1918, levantamiento armado en Arauca en 1920, resistencia armada por las tierras en el Cauca entre 1920 y 1948, huelgas petroleras en 1926, invasión de tierras en las

---

grupos, instituciones o practicantes de tradiciones que dañan a la sociedad. De forma paralela, se puede usar el sistema legal para que los perpetradores sean juzgados a través de la implementación de políticas. (Oyen, 2002).

7 Periodos de violencia en el país se han registrado desde las épocas de conquista, colonización e independencia. Como un descriptor del primer proceso cabe mencionar, la actividad extractiva que condujo a la primera migración forzada de la que se tenga noticia alguna: la esclavitud afrodescendiente proveniente del África. Estas "migraciones forzadas" fueron el resultado del paulatino exterminio de la población indígena asentada en los ricos territorios que, al ser amparados por leyes religiosas, autorizaron la llegada de los primeros para ser negociados y ser empleados como esclavos. Una y otra etnia, se convertiría no solamente en mano de obra disponible, enajenada y con valor comercial, sino en las primeras poblaciones obligadas a dejar sus territorios y sufrir el desarraigo. Sus desplazamientos los obligaron a refugiarse en zonas menos pobladas y agrestes como selvas, llanuras y "palenques" conduciendo a la paulatina eliminación o asimilación cultural del conquistador.

regiones de Tequendama y Sumapaz entre 1920-1936, y la masacre de las bananeras ocurrido en 1948 en la costa Atlántica, entre otras[8]. Continuando con el análisis de Molano, durante estos episodios se contuvo y reprimió las diferentes inconformidades y reclamos sociales de sus manifestantes lo cual estalló en los años cuarenta, en la celebre triste época que se conoce históricamente como *de la violencia*.

Hacia finales de los años cuarenta, el dominio del partido político denominado conservador, ejerce el control político en la mayoría del territorio del país. El descontento social por su gobierno, es canalizado por su opositor directo: el partido liberal. El discurso que pretendió enfrentar los ideales conservadores, fue encarnado por el caudillo Jorge Eliécer Gaitán, quien acentuó el discurso nacionalista en contra del régimen conservador. El liderazgo ejercido por este último, lo llevó a su posterior asesinato en Bogotá en 1948.

Con la muerte de Gaitán, se inicia una fuerte persecución en contra de los militantes y simpatizantes entre uno y otro partido, especialmente en las zonas rurales con la consecuente profundización de la violencia bipartidista del país. Estos hechos llevaron a cruentas guerras entre los recién formados grupos de resistencia liberales y las fuerzas armadas representadas por el gobierno de turno. Las masacres, torturas, atropellos y saqueos de pueblos enteros entre uno y otro bando, causaron la muerte a mediados de ese siglo de cerca de 135.000 colombianos[9].

Bajo las anteriores condiciones, se registraron múltiples desplazamientos y movilizaciones intempestivas de varios pueblos, aunque sin cifras oficiales. En esa fase de destierro y persecución, las familias rurales se movilizaron hacia las cabeceras de los municipios cercanos en condiciones de gran precariedad (Guzmán, Fals y Umaña, 2005).

Los actores que causan dichos flujos poblacionales, en la iniciativa del control territorial que marca las hegemonías económicas y políticas con argumentos en defensa o en contra de la población campesina, configurarán el fenómeno del desplazamiento forzoso en

---

8 El episodio conocido como "la masacre de las bananeras" ocurrido en el municipio de Ciénaga en el departamento de Magdalena, en la costa Atlántica colombiana, es solamente uno de los ejemplos del conflicto social colombiano. El 6 de diciembre de 1928 un grupo de sindicalistas exigieron condiciones dignas de trabajo a la otrora empresa de capitales norteamericanos United Fruit Company, hoy llamada Chiquita Brand. La empresa, aprovechándose de la débil legislación laboral, hizo caso omiso al pliego petitorio de los trabajadores. El entonces presidente de la República Miguel Abadía Méndez, ordenó disparar contra un número de manifestantes congregados en la plaza principal del pueblo con un saldo indeterminados de muertos y heridos.

9 Alrededor del 10% del total de la población del país según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE.

Colombia. En consecuencia y como lo muestra González, Bolívar y Vásquez (2003), el modelo campesino representado por pequeños y medianos propietarios se mostró cercano a los primeros grupos guerrilleros; y su contraparte, quienes buscaron la consolidación de la propiedad agrícola y la expansión de la ganadería, encontraron respaldo en el surgimiento de los posteriores grupos paramilitares. En esta multiplicidad de actores, también hay que mencionar, como lo enuncia Molano (2006 b), que la expulsión de la población asentada en las zonas rurales también se debe al papel ejercido por las Fuerzas Armadas del Estado, atribuyéndole también responsabilidad en los fenómenos de la violencia, en todo el territorio nacional.

PANORAMA HISTÓRICO DE LA VIOLENCIA EN FLORIDA, VALLE DEL CAUCA

El departamento del Valle del Cauca, al igual que otras muchas zonas del país, ha sufrido de los embates de la violencia desde hace ya varias décadas. Esta región, es una de las más ricas del país, no solamente por sus recursos naturales sino por su consolidación desde el siglo XIX en un importante enclave agroindustrial.

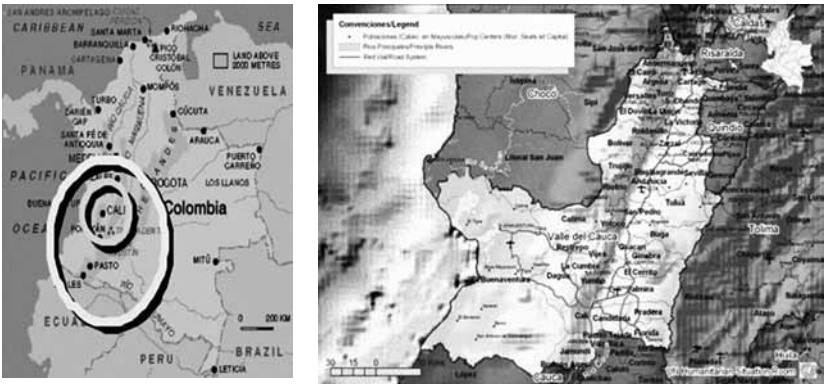
El departamento puede dividirse en tres regiones: La región pacífica, en donde se ubica el principal puerto sobre el pacífico colombiano: Buenaventura, y cuya zona es rica en recursos naturales, como bosques, pesca y oro. La región centro-sur, que forma el principal anillo agroindustrial de la región, y uno de los más importantes del país, dedicado al cultivo de la caña de azúcar y sus derivados. En esta zona se destacan las ciudades de Buga, Florida, Palmira y Pradera. La tercera región, ubicada al norte del departamento, limítrofe con el eje cafetero e importante zona agrícola. (Ver mapa 1).

La anterior actividad económica, especialmente en la zona centro, convierte al departamento en el tercer lugar de importancia en términos económicos del país, después del departamento de Antioquia y de la capital de la República, Bogotá. Siendo una de las regiones más ricas del país, el Valle del Cauca, presenta la característica de combinar el latifundio que ocupan las mejores tierras extensivas con el minifundio, localizadas en regiones quebradas y montes. Los contrastes geográficos de la región de imponentes montañas, un valle fértil y una rica costa marítima se convierten en un corredor natural entre el sur del país y la amazonia, atrayendo los intereses estratégicos, militares y económicos de los actores armados.

Históricamente, el departamento, fue centro de luchas de los partidos políticos colombianos. Las guerrillas liberales y el partido conservador iniciaron un periodo de cruentos episodios no solamente por el poder político, sino por el económico de la región. En consecuencia,

entre los años de 1949-1958 se registran alrededor de 10.178 muertes (Guzmán, Fals y Umaña, 2005). Los grupos alzados en armas como las guerrillas lideradas por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC-, el Ejército de Liberación Nacional –ELN- en la década de los setenta y los ya desaparecidos Movimiento 19 de abril -M-19 y su disidencia, el "Jaime Báteman Cayón", al igual que el grupo guerrillero "Quintín Lame", componen los principales actores guerrilleros de la zona. Cada uno de ellos con su presencia armada, constituye entonces en generador de una complicada temática de luchas por las reivindicaciones económicas, sociales y culturales de campesinos y grupos étnicos minoritarios tales como indígenas y afrodescendientes.

Mapa 1
Región del Valle del Cauca



Fuente: OCHA.

Pero además, la importancia agroindustrial de la región la convierte en caldo de cultivo de grupos comúnmente llamados "autodefensas" o paramilitares que, con la anuencia de los grandes grupos industriales, terratenientes y ganaderos de la región y del Estado mismo, conforman una amalgama complicada de cruentas guerras por ostentar el poder económico.

Dentro de este importante territorio, emerge el municipio de Florida. Esta zona irrumpe como un importante punto de encuentro de conflictos entre los distintos grupos al margen de la ley. Sobre la relevancia de esta zona para los efectos que aquí nos conciernen, Natalia Springer una importante analista colombiana escribió:

> …se ha preguntado: por qué tanta insistencia sobre Pradera y Florida […] no es por la cuestión de la beligerancia […], nos encontramos con un corredor que conecta la serranía de la Macarena con Venezuela, por el sur hay un corredor que se asienta en una zona intermedia en el Putumayo y por el noroccidente, en un vértice radical de expansión que busca abrir un corredor que atravesaría por Pradera y Florida, pero cuyo objetivo es Buenaventura, pasando por Cali y con Tumaco como retaguardia. Pradera y Florida son dos piezas claves en la conformación de un corredor estratégico... (*El País*, 2008).

De acuerdo a lo anterior, el municipio y el casco rural de Florida constituyen en una exigencia de primer nivel en un posible diálogo y acuerdo de paz entre las FARC y el gobierno colombiano. La negativa del gobierno y la reiterada exigencia llevada a cabo por este grupo guerrillero de solicitar este territorio, se convierte en uno de los principales obstáculos para llevar a cabo este proceso.

ESTABLECIMIENTO, CONSOLIDACIÓN Y PERMANENCIA DE LOS GRUPOS GUERRILLEROS

El departamento del Valle fue ganando poco a poco una importancia geoestratégica importante en el conflicto armado del país. Ya en el año 2000 las FARC contaban con más de 1200 hombres en sus filas repartidos en 6 frentes y una compañía militar que podía desplazarse por todo el territorio sin una base fija establecida, conocido como "Bloque móvil": el "Arturo Ruiz". Cada uno de ellos ejercía presencia subregional, disputando con los demás grupos armados la defensa de su botín geográfico.

El Ejército de Liberación Nacional –ELN- llego al Valle del Cauca a mediados de la década de los ochenta. Su radio de acción fueron los municipios de Trujillo, Riofrío, Restrepo y el Dovio, tratando de ganar terreno en la cordillera occidental así como la zona urbana de Cali. A raíz de la toma a la Asamblea del departamento, el Ejército Nacional incrementa sus acciones contra las FARC y el ELN pasando de 24% en 1997 a 64% en el 2002, el accionar militar en aras de diezmarlos militarmente (Observatorio de Desarrollo Humano, 2003).

El movimiento M-19, hoy ya desmovilizado, estaba fuertemente consolidado en el Valle del Cauca y sus departamentos vecinos como el Cauca. Su presencia abarcó la cordillera occidental con fuerte influencia de los municipios de Yumbo y la consecuente consolidación en Cali, la capital del departamento: Alrededor de la cordillera central tuvo gran injerencia militar en los municipios de Palmira, Pradera y Florida. Debido a los fuertes enfrentamientos y combates con la fuerza pública, se replegó a las montañas del Cauca a mediados de la década de los ochenta impulsándolo, más adelante, a la firma del

proceso de paz con el gobierno de entonces. A partir de ese momento, se constituye en grupo político conocido con el mismo nombre. Actualmente, varios de sus ex miembros ocupan importantes cargos públicos en Colombia.

El grupo guerrillero Quintín Lame se estructuró con la base ideológica de luchar en contra del tradicional gamonalismo –terratenientes- de la región actuando como autodefensa, buscando reivindicar la precaria situación a la cual estaba sometidas las etnias minoritarias especialmente la presión terrateniente en el departamento del Cauca[10]. Enfrentó militarmente al ejército nacional y ocasionalmente al grupo guerrillero de las FARC.

ORIGEN, PERMANENCIA Y CONSOLIDACIÓN DE LOS GRUPOS DE AUTODEFENSAS

Los bloques paramilitares consolidados en los departamentos de Córdoba y la región del Urabá, fueron los cimientos militares de los grupos de autodefensas que se asentaron en el departamento. Según Guevara (2008), la conformación de estos bloques también fue iniciativa de la sociedad y de los gremios económicos amenazados por la fuerte presencia guerrillera y la débil institucionalidad del Estado que, al ver perdidas muchas batallas y encontrase inerme ante las feroces ofensivas militares, auspiciaron, acompañaron y consolidaron el proceso paramilitar en Colombia.

Los tradicionales terratenientes de la región ven amenazados sus predios por los constantes reclamos e intentos de recuperación de tierras de las etnias indígenas. En efecto, la masacre de la hacienda El Nilo en Caloto, al norte del Departamento del Cauca y a sólo a unos pocos kilómetros del municipio de Florida, evidenció la alianza paramilitar y la protección y amparo de la III Brigada del ejército y la Policía Nacional (Villa y Houghton, 2005).Además de la complicidad de los agentes de seguridad del Estado y con la vista ciega inclusive de la clase política de la región, se apoyaron en las redes sicariales de los carteles de la droga consolidadas económicamente, principalmente en el norte del Valle.

Estos actores: paramilitares, agentes de seguridad del Estado-clase política[11] y carteles del narcotráfico al servicio de los primeros,

---

10 Según estimaciones del DANE, el Departamento del Cauca constituye uno de los departamentos con mayor población indígena en el país, aproximadamente el 21,5% del total es habitado actualmente por minorías étnicas, principalmente, paéces, guambianos, y coconucos que comparten su cercanía geográfica con el vecino Departamento del Valle del Cauca.

11 El aspirante presidencial Juan Camilo Restrepo denunció cómo la postulación de candidatos públicos para elecciones locales se realizaba mediante el asesinato u hostigamiento de rivales políticos. El control de los órganos de representación

juegan un importante papel en las actividades violentas llevadas en la zona, tales como *vendettas*, operaciones de limpieza social contra simpatizantes de la guerrilla, delincuencia común, y lideres de asociaciones civiles y comunitarias quizá superando los crímenes y desapariciones ejecutados por los mismos grupos guerrilleros.

En 1999 hace su incursión en la región el bloque Calima de las autodefensas[12]. Los enfrentamientos militares entre éstos y guerrilleros se acrecientan. Este grupo, logra un rápido poder de fuego desarrollados mayoritariamente en las áreas rurales de Tuluá, Buga, Pradera, Palmira, y al sur del departamento, en Jamundí. El conflicto también se extendió hacia la zona pacifica, de vital importancia como corredor geográfico de excelencia para el transito, al igual que la cordillera occidental, replegando a los actores armados hasta los vecinos departamentos del Chocó, Cauca y Tolima.

Varias organizaciones sociales son declaradas por las autodefensas como objetivo militar por su supuesta simpatía hacia grupos guerrilleros. En 1999 las organizaciones campesinas Acaceva y Los Yarumos, constituidas por más de 2500 personas aportaron las primeras muertes. A este séquito de terror le siguieron miembros de las Juntas de Acción Comunal del corregimiento de Monte Loro, zona rural de Tuluá, San Pedro y sectores aledaños a Buga; asesinando a más de 60 personas. En un sólo día los paramilitares mataron a 21 personas. Las masacres, asesinatos selectivos y desapariciones son constantes en la región. La entrada del bloque Calima a la zona intensificó los combates, y hostigamientos a las bases militares por parte de la guerrilla. Estas entre 1998-1999 incrementaron su labor armada de alrededor del 34,7%. (Observatorio de Desarrollo Humano, 2003:13).

Las arremetidas en la cordillera central del Valle en el 2000 se extendieron hacia Yumbo, Jamundí, Pradera y Florida, generando desplazamientos masivos, asentándose permanentemente en las cabeceras municipales de estos municipios, haciendo imposible su retorno. La masacre de Florida y Tuluá en septiembre del 2001 al igual que las 24 victimas asesinadas por las autodefensas en zona rural de Buga en

---

ciudadana fue ocupado por personalidades que no ocultaban su simpatía a los grupos de autodefensas.

12 El grupo paramilitar denominado Bloque Conjunto Calima comandado por alias "H-H" juzgado ya por crímenes reconoció que el bloque bajo su dirección cometió 110 homicidios en los municipios del norte del Cauca y del Sur del Valle entre los años 1999 y 2004, vinculó a empresarios, periodistas y miembros del ejército con las autodefensas, y habló sobre los aportes económicos acordados por jefes del cartel del norte del Valle a los hermanos Castaño, jefes de las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia).

octubre del 2001 son entre otras, las actividades violentas llevadas a cabo por las AUC.

Por el anterior efecto, los homicidios tienen una plena expansión de los grupos de autodefensa especialmente en los municipios de Buenaventura y Florida. El objetivo de afianzar el poder y la búsqueda de controlar los negocios ilícitos elevan también su participación en actividades violentas. En consecuencia, en la zona rural del municipio de Florida, los grupos armados irregulares de las autodefensas se consolidaron con la complacencia de los propietarios de los ingenios azucareros (ingenio Castilla, Mayaguez, Maria Luisa y Cauca) pertenecientes a la tradicional clase empresarial del Valle del Cauca (Guevara, 2008).

Entre los años 1999 y 2002, los enfrentamientos militares entre guerrilla, paramilitares y ejército nacional, especialmente en la parte alta y rural de Florida, obligan a la población a desplazarse a la zona urbana del municipio. En Florida, Pradera y Jamundí, se concentran actos violentos de paramilitares y del ejército. La iniciativa militar de "limpiar" la zona de la guerrilla, produce desplazamientos masivos, asesinatos y un número elevado de amenazas a la población civil y a los grupos étnicos minoritarios. Al mismo tiempo, se desarrolla una fuerte campaña de la guerrilla en el norte del departamento del Cauca que intenta conservar el control político mediante el sabotaje de las elecciones municipales (Villa y Houghton, op. cit).

Según cifras de la Presidencia de la República, entre 1999 y 2004, se registraron 11 masacres en el departamento del Valle, con un dato estimado de 230 muertos y un número sin establecer de la cantidad de personas en situación de desplazamiento.

Bajo este escenario de violencia, surge la Asociación de desplazados de Florida, Valle Adesflovalle cuyo objetivo es el de asociar a los desplazados de las diferentes regiones vecinas del departamento. Los actores que han sufrido el desplazamiento y su dinámica de trabajo, puede observarse en el Anexo I. Las estrategias familiares de reproducción social en contra de esta situación, son definidas a continuación.

ESTRATEGIAS FAMILIARES DE REPRODUCCIÓN DE LAS FAMILIAS DESPLAZADAS EN FLORIDA, VALLE DEL CAUCA

El enfoque de las estrategias familiares de vida ha sido discutido ampliamente en las ciencias sociales[13]. Para Torrado (2003), establecen los comportamientos de los agentes sociales de una sociedad determinada que, mediados por su posición social, intentan asegurar su reproducción biológica con el fin de preservar la vida y desarrollar

13 Al respecto pueden consultarse Arteaga (2007).

aquellas actividades económicas y no económicas indispensables para la existencia de la unidad familiar[14].

Dichas estrategias, están relacionadas con la posibilidad de la generación de los recursos por parte de las unidades domésticas para su reproducción a través de los diferentes capitales, no solamente los económicos sino los sociales, culturales y simbólicos, y de esta manera, hacer frente a los procesos de empobrecimiento y pauperización.

Para el caso de la población desplazada, el proceso de reproducción lo cumplen las funciones de inclusión y de exclusión de las diferentes familias en el nuevo medio social que los rodea. Este componente puede ser complejo en la medida en que la sociedad sea capaz de "aceptar" o "rechazar" los nuevos grupos sociales. La población desplazada, entonces, llega a un sitio extraño, coloca en disputa los tipos de capital adquiridos con anterioridad en el nuevo orden social de llegada. Las variables con las cuales se disputan posibilidades de subsistencia incluyen los del orden económico –dinero, generación y posesión de activos como lo es la tierra o la vivienda-, culturales –objetos y artefactos culturales, destrezas, títulos y competencias de las comunidades étnicas-, sociales –recursos y posibilidades actuales asociados a la red de relaciones sociales, esto es grupo o clan, familia, amistades- y simbólicos –acumulación y legitimización de todas las especies de capital posible que remiten al ejercicio del poder y la autoridad, que permiten obtener prestigio y reconocimiento-[15]. En este sentido, El desplazamiento forzado puede crear *pobreza*, en el sentido de que quienes comparten carencias, por ahora, fundamentalmente aquellas ligadas al consumo cotidiano, pero no a su "historia", los transforma rápidamente como nuevos pobres (Minujin, 1993: 27; citado en Gutiérrez, 1998). Esto refiere a que pueden compartir "un presente" de pobreza, pero su pasado es diferente. De esta forma, la falta de un cumplimiento de los derechos humanos puede considerarse como pobreza si la disposición insuficiente de recursos debe desempeñar una función causal que lleve a un incumplimiento de las legislaciones internacionales que versan sobre tales derechos.

Con base en ello, se pueden diferenciar, claramente, tres estrategias de *contención* alternativas a la "reproducción" de la pobreza. La primera de ellas, es una estrategia laboral, directamente relacionada con el *habitus* y entendida como adaptación al contexto a corto plazo, pero mantenedoras de relaciones de dependencia y dominación.

---

14 Para el caso de esta investigación, los conceptos de unidades familiares, familias y unidades domésticas se mencionan de manera indistinta.

15 Este reconocimiento lo determina el saber cultural y tradicional milenario de los pueblos originarios.

La segunda, es una estrategia social, que se orienta al reforzamiento del capital individual y/o familiar, y la vinculación a redes y círculos sociales comunitarios y la tercera, de carácter asistencialista - institucional, que intenta la obtención de recursos provenientes del Estado y de otras organizaciones. De esta manera, las unidades domésticas desplazadas, intentan construir y establecer un "nuevo" orden en condiciones de precariedad, marginación y pobreza de un orden económico y social impuesto (orden bajo el cual, sus derechos humanos no puedan realizarse plenamente).

ESTRATEGIAS LABORALES

El análisis de esta estrategia parte de la indagación de cómo las unidades domésticas desplazadas obtienen los recursos necesarios para su reproducción familiar. Por tratarse de familias en su mayoría provenientes de las áreas rurales, sus capitales incorporados se relacionan con estas actividades llevadas a cabo en pequeñas parcelas y como peones en áreas de mayor extensión[16].

Ante las condiciones del desplazamiento, algunos de sus miembros están obligados a realizar otras actividades con menor participación laboral y para las cuales no se exige capacitación. En estas acciones se destacan los oficios varios como lo son la construcción, celaduría, ventas de bienes; y servicios en sus propias viviendas, labores de limpieza en el caso de las mujeres y, entre los varones, el corte de la caña de azúcar. Los activos físicos, los capitales sociales, simbólicos y culturales abandonados en los sitios de origen, parecen no servir de medios de protección en sus condiciones de vulnerabilidad y contribuir de esta manera a mejorar las condiciones de consumo[17].

Las nuevas actividades laborales de la población en los sitios de llegada están mediadas por el tiempo en que permanecen desempleados después de haberse producido el desplazamiento. Aproximadamente el 50% de los jefes de hogar, registran un periodo de más de un año para reinsertarse en algún tipo de trabajo, y uno de los motivos que más influyen para el tiempo prolongado del desem-

---

16 La encuesta arrojó que las unidades domésticas son desplazadas del sector rural del municipio de Florida, y de las zonas rurales del departamento del Putumayo al sur del país. Por este motivo, el 53% de los activos abandonados corresponde a tierras que estaban dedicadas al monocultivo.

17 Ibáñez, Moya y Velásquez (2007) calculan el valor promedio de la pérdida de vivienda así como de activos improductivos que alcanzó los nueve millones de pesos por hogar (alrededor de USD 4500). El dejar de producir bienes agrícolas significó perdidas por más de dos millones de pesos (alrededor de USD 1000). A nivel agregado, para el total de los desplazados del país, se estimaron pérdidas de activos y de producción un 1,7% del PIB del año 2004.

pleo está asociado a la poca o nula actividad laboral del municipio que está en funcion de la experiencia acumulada o capacitación en su sitios de procedencia. También se pudo constatar como el 72,7% de los jefes de hogar inscritos en Adesflovalle encontraron una actividad laboral no acorde con su preparacion o conocimiento previo al desplazamiento.

Los ingresos generados por las actividades laborales pueden agruparse en tres niveles. Los ingresos relacionados con el nivel de *subsistencia* que pueden ser definidos como aquellos en los cuales, la unidad doméstica está en condiciones de satisfacer sus necesidades mínimas de vivienda, transporte, alimentación, y educación. Para los efectos de esta investigación, se ha establecido el *ingreso de subsistencia* expresados en salario minimo legal vigente (SMLV) al año 2007[18]. En estas familias desplazadas, los *ingresos de subsistencia* sólo fueron percibidos antes del desplazamiento.

En segundo lugar, aquellas unidades domésticas que no cubren las necesidades mínimas o lo hacen de manera parcial, se encuentran en un nivel de *ingreso básico*. Este nivel puede considerarse como de pobreza. Las unidades domésticas en este rango perciben alrededor de los dos salarios mínimos y muy seguramente se verán obligadas a recurrir a otras estrategias familiares de reproducción a fin de evitar profundizar su situación. El cambio de ingreso de subsistencia a ingresos básico significó una disminución de los primeros frente a los segundo en 12 puntos porcentuales.

El tercer nivel, corresponde a unidades domésticas que no perciben regularmente algún flujo de ingresos y será denominado como *ingresos de sobrevivencia*. A este nivel corresponden ingresos de menos de un salario mínimo y es considerado como de extrema pobreza. Este nivel disminuye después del desplazamiento lo cual es explicado por el mayor tiempo de desempleo e inactividad de los jefes de hogar.

Resumiendo, entonces, tenemos que la generación de ingresos de las unidades domésticas han sufrido una notoria disminucion de los mismos después del desplazamiento forzoso. Aumenta considerablemente en las familias que perciben un SMLV (en aproximadamente 13 puntos porcentuales) y desaparecen aquellas familias que cubrían el nivel de subsistencia y de sustento básico después del desplazamiento,

---

18 El salario mínimo legal en Colombia, es el valor de referencia para trabajadores rurales y urbanos. Se determina teniendo en cuenta la inflación proyectada del año siguiente. Sin embargo este valor, Según la Corte Constitucional, no puede ser inferior al Índice de Precios al Consumidor del año inmediatamente anterior. Este monto equivale a $ 433.700 al año 2007 (Aproximadamente USD 228).

empeorando sus condiciones generales de vida. Esta conclusión corrobora la afirmación de la Corte Constitucional de Colombia[19].

De las anteriores consideraciones es importante mencionar, que las minorías étnicas desplazadas, muestran desventajas frente a otros grupos de la población debido a las dificultades de adaptación al nuevo entorno cultural y social del municipio, pero también por las escasas oportunidades de insertarse en actividades laborales mediadas por el desconocimiento del medio que los rodeaba, y por su falta de experticia y preparación en otro tipo de actividades. El informe de Amnistía Internacional del 2008 corrobora lo anterior y cómo específicamente, los indígenas y los afrodescendientes son los dos grupos minoritarios más golpeados no sólo en cuanto al desplazamiento forzoso, desapariciones, homicidios y reclutamiento de menores en filas de los actores armados en Colombia, sino también en las condiciones laborales en los sitios de llegada, configurando una flagrante violación de sus derechos humanos.

LOS TIPOS DE EMPLEO

Por lo general, las actividades económicas de las unidades familiares desplazadas se relacionan con el autoempleo también denominado *rebusque,* actividad propia de la informalidad laboral. Si bien la población desplazada cuenta con derechos sobre el acceso al régimen subsidiado de salud a través de la reglamentación que los identifica como tales, accediendo al SISBEN[20], no perciben otros importantes beneficios como lo son: seguros de riesgo laboral y mucho menos, pensión jubilatoria. La mayoría de las unidades domésticas desarrollan labores a las cuales se les ha incorporado algún capital como las ventas de comida, construcción, o arreglo de prendas de vestir. Adicionalmente, realizan actividades sin ningún tipo de capital incorporado, que corresponde básicamente a las actividades desarrolladas por el servicio domestico, preparación de alimentos, lavado de ropa, celaduría y limpieza de casas. Algunos jefes de hogar hombres, realizan actividades formales especialmente las de corteros de caña contratados por cooperativas de trabajo asociado, pero en su mayoría son también

---

19 La Corte Constitucional de Colombia afirmó que aproximadamente el 74% de la población desplazada viven por debajo de la línea de la indigencia (LI). Lo anterior significa que se trata de familias que sólo cuentan con $3425 (aproximadamente algo más de un dólar y medio) diarios para su alimentación. *El Tiempo* (Bogotá) febrero 17 de 2008.

20 El Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de los Programas Sociales -SISBEN- es un programa estatal que busca dar cobertura a la población más pobre del país accediendo a diferentes programas sociales como lo son, salud y vivienda.

empleos precarizados[21]. En general, se encontró que bien sean labores informales o formales ambas cumplen como característica asociada, la exigencia de una relativa viabilidad del ingreso. Los bajos niveles de capitales requeridos y la ausencia o desconocimiento de las leyes laborales les permiten ejercer sin ningún tipo de preparación previa una u otra actividad.

Aproximadamente el 70% de los miembros adscritos en Adesflovalle se ubican dentro de las actividades informales. En consecuencia, la mayoría de las familias desempeñan cualquier tipo de labores con el fin de satisfacer las necesidades básicas. Este tipo de actividades -trabajo- son realizadas en sus propias viviendas, con algún volumen de capital incorporado o por fuera de ellas.

La situación laboral de las mujeres cabeza de hogar se caracterizan por actividades asociadas al trabajo doméstico, y continúa con los quehaceres diarios fuera del hogar como forma alternativa de obtener dinero complementario para la familia. En estas labores sobresalen las de servicio doméstico, ayudantes de cocina, arreglo de ropa, que son del carácter de la llamada "economía del cuidado". Por lo general, estas actividades pueden denominarse como actividades *sin capital incorporado,* y se correlacionan con la mayoría de los hogares monoparentales. Lo anterior, sitúa a las mujeres en condición de mayor vulnerabilidad frente a otros miembros de la unidad doméstica.

Aunque el empleo desempeñado en los sitios de procedencia también es informal, frente a los ejercidos en los sitios de recepción, manifiesta mayor disminución de calidad de vida de toda la familia.

Por último, vale señalar que la disponibilidad de recursos físicos y económicos de la población desplazada, siendo exiguos, obliga a otros miembros del hogar a complementar los ingresos y de esta manera suplir sus necesidades básicas. La información obtenida por medio de las entrevistas mostró cómo "inventan" iniciativas para obtener lo del diario vivir, contribuyendo a potencializar sus capitales nuevos o ya adquiridos en los sitios de llegada. Esto se explica por las múltiples actividades de subsistencia que desempeñan los miembros de una familia que, por lo general, carecen de la calificación y experticia para desempeñar otras labores más cualificadas, o adquirir otras, que de todas maneras no parecen contribuir a superar las condiciones de pobreza y precariedad que los caracterizan.

---

21 Las Cooperativas de Trabajo Asociado –CTA– se crearon con el objetivo de asociar un grupo de trabajadores en pro del mejoramiento de su calidad de vida mediante el ofrecimiento de su fuerza laboral, sin ánimo de lucro. Su objetivo se ha desdibujado completamente a tal punto que buena parte de las cooperativas de trabajo asociado en el país, se han convertido en una forma de explotación laboral.

Un tema que merece detenido análisis en las actividades laborales de carácter formal o "fijo", lo constituye el caso los corteros de caña de azúcar. El cortero de caña es aquella persona que establece relación de trabajo por medio de una CTA, concibiéndola como una forma de actividad laboral de una relativa estabilidad.

En estas actividades participan de manera exclusiva los jefes de hogar de las unidades desplazadas, hombres sin un rango de edad específico. La jornada laboral inicia muy temprano, a veces de manera ininterrumpida hasta bien entrada la tarde, tienen un empleador y sus ingresos son determinados por la cantidad de caña de azúcar que logren cortar por día. Comparativamente, estas condiciones laborales tienen una mayor estabilidad que las informales. Sin embargo, para el caso de esta investigación, y de acuerdo a la información entregada por los jefes de hogar que realizan estas actividades, la realidad dista mucho de lo que promete la legislación laboral vigente.

El 33% de las familias asociadas en Adesflovalle, derivan su sustento del corte de caña, ya que uno o más miembros de la unidad familiar trabajan en la actividad azucarera. En su mayoría, son oriundas del mismo departamento del Valle o de departamentos vecinos que no encuentran otra actividad laboral distinta, ya sea porque no existen otras fuentes de empleo o porque tienen alguna relación con el campo.

Se ha considerado que la ocupación del corte de caña de azúcar es una de las más difíciles en términos de esfuerzo físico y una de las peor remuneradas. Hasta se comenta en el municipio, cómo la muerte ha llegado a los cañaduzales[22].

> …en una ocasión, en pleno corte, un señor se desmayó. Supimos que había muerto días más tarde. Parece ser que el extenuante trabajo al sol, y las condiciones de alimentación no eran las mejores […] esto persiste en nosotros, la enfermedad y la constante incapacidad... (Gonso, 2009).

---

22 Según Alves (2006) Un trabajador que corte 6 toneladas de caña en un área de 200 metros de ancho por 8.5 metros de largo, camina durante un día una distancia aproximada de 4.400 metros, después de aproximadamente 50 golpes de machete para cortar un tajo de caña que equivale a 183.150 golpes diarios. Además de golpear la caña, el trabajador debe flexionarse unos 30 centímetros en cada golpe que constituyen aproximadamente 36.630 flexiones de pierna, y debe cargar – si no existe la maquina adecuada- la caña en sus brazos en tajos de 15 kilogramos, a una distancia que varia de 1.5 a 3 metros perdiendo unos 8 litros de agua por día. Gran cantidad de energía por lo tanto, se necesita para caminar, golpear y cargar el peso de la caña, sin contar con la vestimenta apropiada para esto como lo son: overoles, canilleras, guantes y botas con platina, además de chalinas para protegerse el cuello y la cabeza tanto de insectos como del agobiante calor de la zona.

Los ingresos del cortero de caña, siete días a la semana durante el mes puede ser de alrededor de USD 400[23]. Sin embargo, en varias cooperativas a este monto les descuentan: 8% de seguridad social, 4% de riesgos profesionales, transporte hasta los cañaduzales, y lo correspondiente a gastos de administración mensual de la cooperativa (que fluctúa según el tamaño de esta, específicamente por sus asociados).

La investigación realizada por una importante universidad de Cali ha encontrado cómo al amparo de los políticos, y de los grandes propietarios de las tierras se han hecho a beneficios particulares, y señala cómo un reconocido paramilitar Ever Veloza García, apodado "HH", quien admitió que en Caloto, Cauca, muy cerca del área de Florida, fue responsable de haber encabezado y ordenado el asesinato colectivo de 8 personas el 2 de febrero del 2001. Manifestó lo siguiente: "*...Un señor Mosquera y un señor Lenis fueron quienes más nos apoyaron para que les cuidáramos sus fincas cañeras, mansiones y diversas propiedades en Timba Cauca y otros sectores.*" (*El país*, (Cali) 23 de enero 2009). Las dos personas mencionadas, el primero de ellos fue gobernador del departamento del Cauca, y ex embajador en República Dominicana antes de ser llamado a indagatoria por la Justicia de Colombia. Y el segundo, es miembro de una de las familias más tradicionales y adineradas de esta región del suroccidente colombiano.

Lo anterior es sólo un ejemplo de cómo muchos de los desplazamientos forzados en Colombia, son instigados, fomentados y originados por los políticos y latifundistas que favorecen en estos actos sus intereses económicos y establecen, de esta forma, relaciones laborales con ingenios azucareros beneficiándolos de esa mano de obra barata –y relativamente cuantiosa- que se ha producido por los desplazamientos forzados[24].

ESTRATEGIAS COMUNITARIAS

Las estrategias comunitarias siguiendo a Alzugaray (2007) se caracterizan por las relaciones sociales, informales y personales entre miembros de diferentes unidades domésticas que intercambian bienes y servicios sin mediación monetaria. De esta manera, han sido

---

23 Un cortero con mayor productividad necesariamente debe tener una mayor masa muscular y resistencia física para realizar una actividad repetitiva y exhausta, en algunos casos entre 8 y 12 horas diarias.

24 Según Espinal, Martínez, Beltrán (2005), el grado de concentración de la industria azucarera concentra el 55% del total de las ventas, por lo que la industria de fabricación y refinación de azúcar se considera un oligopolio "moderadamente" concentrado expandiendo sus inversiones hacia otros productos y hacia otros países.

interpretadas como un mecanismo de ayuda mutua que contribuye a la solución de ciertos problemas inherentes a la reproducción social.

Las unidades familiares desplazadas consideran como posibles alternativas paliativas de su situación, a parientes, amigos y vecinos en el área municipal de Florida. Esta estrategia procura fuentes alternativas a los ingresos generados a través de las estrategias laborales.

Esta estrategia constituye aproximadamente el 50% de la ayuda comunitaria en los sitios de llegada después del desplazamiento. El parentesco por su parte, se convierte en la estructura más sólida de satisfacción social en dicha situación, reduciendo los costos de localización y acceso a la estructura social del sitio de recepción. Esta red familiar es la primera que se moviliza ante las necesidades familiares, con el complemento de la red vecinal y por último, la red de asistencia de amigos o conocidos.

Las entrevistas muestran como los familiares ya establecidos en el lugar de origen son un factor determinante para elegir a Florida como sitio de llegada. Entre las principales ayudas que obtienen en este sentido, expresan el cuidado de los niños y adultos mayores, así como el intercambio recíproco de alimentos y elementos varios mediados por los préstamos y créditos informales de dinero. Estas mallas de parentesco son más notorias entre las minorías étnicas desplazadas. Los afro descendientes, por ejemplo, forman uno de los casos más característicos de esta estrategia. Por su homogeneidad cultural y su origen geográfico, mayoritariamente desplazados de la costa pacífica colombiana, han conformado a través de barrios, un importante centro de recepción y hospedaje, además de suministrar información sobre posibilidades laborales. Esta última información es fundamental para que los jefes de hogar de las unidades desplazadas encuentren como única fuente alternativa de trabajo, la relacionada con el corte de caña de azúcar.

De igual forma, las familias desplazadas de ascendencia indígena forman el primer grupo étnico de desplazados. Aproximadamente el 26% provienen de ascendencia *paéz*, con presencia en el área rural del municipio de Florida y del vecino departamento del Cauca. Estas unidades familiares, han encontrado en el sitio de llegada, colaboración y solidaridad de los suyos. Las mujeres indígenas desplazadas, como lo relata Guevara (2008:155), "*recurren a las redes culturales, basadas en la identificación familiar, regional y de género, que les permite crear y generar espacios de resistencia y de inclusión frente al hecho mismo del desplazamiento y no perder los vínculos con sus comunidades de origen*".

Los jefes de los Cabildos indígenas han manifestado que esta situación puede revertirse si ellos retornan a sus tierras "protegidas"

y al "amparo de la Ley". Esto no ha sucedido en las familias entrevistadas ya que particularmente atrae entre los más jóvenes el ritmo de vida y las nuevas costumbres urbanas del municipio, llevando conflictos al interior de las familias. Lejos de que la nueva situación como desplazados mejore sus condiciones generales de vida, los ha sumergido más en la pobreza.

En general, en las etnias minoritarias la proximidad física y geográfica determina que las unidades familiares, a través de sus redes de solidaridad y amistad, se conviertan en un importante factor de "contención" psicosocial y afectiva para sus miembros. Las familias desplazadas que se encuentran lejos de su entorno y origen, con esta estrategia pueden hacer más llevaderas las consecuencias del fenómeno de violencia que arrastran y tengan en los suyos apoyos que significan desahogo, cariño y afecto, primordialmente por medio de transferencias simbólicas y afectivas con un componente moral y emocional sustantivo.

Estas redes de solidaridad, descansan sobre los lazos de particularidad que conforma la Asociación de desplazados de Florida, Valle, -Adesflovalle. Esta asociación actúa como un *cuerpo* en el sentido de que intenta como unidad de reproducción mejorar o al menos mantener, el volumen y la estructura de capitales incorporados y acumulados, y de esta manera actuar como grupo perneando la heterogeneidad de sus intereses o complementándola entre sus miembros. A pesar que el 73% de las familias encuestadas manifestó que antes del desplazamiento no perteneció a ninguna asociación comunitaria. En su actual situación, expresan una manera de hacer frente a la situación en las cuales se encuentran inmersas especialmente, por la importancia de constituirse en un referente de canalización de ayudas institucionales.

Esta organización comunitaria, tiene un particular accionar. Sus principales cargos en la junta directiva son ocupados por mujeres. Este importante rol de género ha permitido importantes avances en sus gestiones como desplazados. La participación femenina reconoce que muchas de las desplazadas puedan construir una "posición de sujeto" diferente, que habilita el cuestionamiento y el papel ejercido de las actividades de subordinación y jerarquías vigentes en la sociedad. Esto las convierte en actoras más incisivas, responsables y dedicadas a la prestación de ejecutorias en la misma asociación quizá presionadas por la necesidad de intensificar su participación en la consecución de recursos y así dedicar más tiempo a resolver la problemática de las necesidades básicas de las familias.

Un ejemplo de ello, refiere la donación de alimentos, especialmente productos perecederos tales como legumbres, verduras y frutas realizada por un importante supermercado de Florida. Esta ayuda

gestionada por las directivas de Adesflovalle, ha contribuido al sostenimiento alimenticio de la mayoría de las familias desplazadas que acuden al centro de acopio. De esta manera, las entrevistas logradas muestran como ante las precarias condiciones de vida de las familias, el único sustento en el cual podían tener alimento diario lo constituye esta importante estrategia de asociación. Las gestiones adelantadas por la junta directiva con una universidad de la capital del departamento, ha permitido un acompañamiento administrativo, legal y psico-social como también el suministro de algunos bienes como ropas y alimentos los miembros de la asociación.

Sin embargo, las estrategias de asociación revisten también tensiones en los grupos que las conforman. Como cualquier tipo de relación social, esta agrupación viene sujeta a emociones, diferencias personales e intereses de cada uno de los miembros. Las discusiones entre los mismos asociados sobre la cantidad y tipo de ayudas ocasionan que en varios casos, salgan a relucir acalorados altercados que ponen en riesgo tanto la estructura organizativa y administrativa de la asociación como el sustento alimenticio de varios de sus miembros.

Estos sucesos han causado que varios de sus asociados sientan el cansancio propio de los esfuerzos y gestiones así como de los frecuentes reclamos a los directivos de la asociación. Los intereses de cada una de las familias desplazadas, mediados por sus precarias condiciones ocasionan en ellos una necesidad inmediata de consecución de ayudas. Por tal motivo, en los últimos encuentros en donde la participación de cada uno de los asociados es obligatoria por disposición legal de los estatutos que rige a la asociación, varios manifiestan su desinterés por seguir aportando económicamente para el funcionamiento de la misma, poniendo en riesgo el esfuerzo y trabajo de años de gestión y estructuración.

Quizá uno de los más frecuentes reclamos por parte de los asociados y que relata la escasa movilidad reivindicativa de ellos está relacionado con las típicas formas de clientelismo político que son las que dominan la mayoría de las organizaciones sociales como consecuencia del ordenamiento legal que impone este tipo de estructuras para formalizar cualquier relación con las instituciones estatales o de ayuda social. De esta forma, Adesflovalle funciona como una instancia que "tramita" sus peticiones ante otros organismos mediatizadas por el partido político que esta de turno en el gobierno. Esta forma de mediación es denunciada por varios asociados mientras que para otros constituye la única manera de obtener los derechos a los que tiene por ley. Una segunda forma de manifestación ante las directivas es el constante señalamiento de que estas aprovechan su condición para buscar réditos de tipo personal. Esta situación ha

ocasionado fuertes roces y renuncias de importantes representantes, con una vocación de gestión y servicio a la asociación reconocidos ya en el medio local y regional.

ESTRATEGIAS ASISTENCIALISTAS

Las familias desplazadas recurren al Estado y a distintas organizaciones civiles apelando a sus relaciones personales y sociales para resolver sus problemas y necesidades por la vía de ayudas monetarias o subsidios, demandando además vivienda, salud, educación, alimentos y trabajo. Empiezan a ser "clientes" asistenciales que ante esta nueva condición solicitan ayuda ante las invisibilidades del Estado en sus sitios de origen, pidiendo recursos, exigiendo sus derechos[25].

El 60,6% de los asociados reunidos en Adesflovalle (mayores de edad) recibió algún tipo de capacitación laboral a través de alguna institución estatal o no estatal. Las instituciones prestadoras fueron las siguiente: el 54% cursos de instrucción técnica como operarios llevados a cabo por el SENA y el 18% por Acción Social a través del programa Familias en Acción[26]. Ambas entidades prestaron especial atención en actividades relacionadas con la elaboración de proyectos productivos a nivel de fami-empresas o tecnificaciones terciarias en artesanías, panadería y confección de prendas de vestir. La Iglesia Católica a través de sus programas de inserción laboral capacitó a los jefes de hogar en actividades propias del área de servicios que requieren poco capital incorporado registrando el 11% del total de la asistencia. Además, entidades del orden municipal como la Secretaría de Desarrollo Comunitario ha sido una de las dependencias más diligentes para la atención de la población desplazada, impartió cursos sobre proyectos de gestión económica para el personal de la asociación. En

25 La Ley 387 define quiénes son los desplazados resaltando la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas y la adopción de medias necesarias para la prevención del desplazamiento forzado y su atención integral y de esta forma, asignando responsabilidades al Estado colombiano en términos de formular políticas y medidas para su prevención (*Articulo 3, Ley 387de 1997)*.

26 El Servicio Nacional de Aprendizajes SENA, es una institución del Estado encargada de ofrecer capacitación técnica y asesoría en cuestiones relacionadas con la formulación, evaluación y seguimiento de emprendimientos empresariales a nivel micro. Actualmente, ofrece el programa para la orientación ocupacional, formación técnica y empresarial para personas en situación de desplazamiento. Por su parte, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, conocida como Acción Social cuyo fin es canalizar los recursos nacionales e internacionales para los programas sociales que dependen de la Presidencia de la Nación y que se enfocan en la atención de poblaciones afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. En este sentido integran la Red de Solidaridad Social (RSS) y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).

la mayoría de estos casos, este tipo de asistencia dio el paso del desempleo a un empleo informal relativamente estable.

Otro factor importante constituye la ayuda en dinero en efectivo complementario al ingreso generado por las unidades domésticas. A pesar de ser un monto bajo (no especificado por las familias) que fluctúa según el número de hijos menores de edad en etapa escolar, o con impedimentos físicos o psíquicos, llega a ser muy importantes para la sobrevivencia familiar. Esta cuantía otorgada mensualmente por el programa Familias en Acción se convierte en una de las principales ayudas por parte del Estado y más demandado por las unidades domésticas desplazadas.

En este sentido, las familias desplazadas muestran su percepción sobre las políticas asistenciales del Estado. Al respecto, comentan cómo en algunas de ellas, este tipo de instrumentos sólo ayuda a que "la gente se vuelva mantenida". Su crítica al asistencialismo apunta en la no-productividad y en el riesgo de conservar permanentemente la pobreza asistida y ser discriminados y marginados por el resto de la población tildándolos de oportunistas y perezosos. La directora de la asociación dice, sin embargo, que la reglamentación sobre la población desplazada en Colombia es buena, aunque la gestión y las oficinas regionales encargadas de asignar dichas ayudas no se enfocan en las necesidades de esta población. De esta manera, cuestiona el buen diseño de las políticas pero su mal manejo administrativo y distributivo.

La Asociación de desplazados de Florida Valle, como se mencionó en las estrategias comunitarias, ha servido como un puente comunicador de las distintas ayudas institucionales. Muchas familias desconocen aún las reglamentaciones jurídicas sobre auxilios en materia de salud, educación, capacitación y de ingresos monetarios. La prominencia de una política centralista, politizada, mecanicista y unidireccional convierte a Adesflovalle en una alternativa de consecución y divulgación de los derechos de las familias desplazadas. Conocer los términos de los trámites administrativos, burocráticos y comunicativos con los empleados del Estado, así como lograr que varios de ellos después de algunos años sean reconocidos e inscritos dentro de los programas de ayuda a los desplazados, constituyen sus logros más prominentes.

Un clamor generalizado que supera las demandas de oportunidades laborales es el de la vivienda. Este importante referente de seguridad y bienestar familiar es altamente solicitado a las distintas instituciones con programas para los desplazados. Actualmente, tres familias adscritas en la asociación han podido acceder a subsidios de vivienda. Con la alcaldía del municipio se tiene previsto el otorga-

miento de un total de 35 casas en un lote que esta siendo negociado con su propietario. En esta política de subsidios hay que mencionar que el Estado cubre aproximadamente entre el 40 y 60% del valor del inmueble. El restante, está a cargo de las familias desplazadas. Como se mencionó en las estrategias laborales, lejos quedan pues de poder llegar a las cuotas finales para su consecución. Otro ejemplo que muestra esta distribución partidaria de co-responsabilidades monetarias es el caso de la leche que distribuye el Bienestar Familiar. Esta entidad estatal encargada del cuidado de los menores de edad en el país cobra alrededor de un cuarto de dólar mensual por su distribución. En el caso de una de las familias de la asociación, con 8 hijos menores de edad, que adeuda dos dólares y medio, ha imposibilitado acceder a esta importante fuente nutricional para sus hijos.

Para Ibáñez y Moya (2007) el acceso a servicios típicamente prestados por el Estado como salud, educación, así como otros programas del Bienestar familiar, ha evolucionado de manera satisfactoria y su cubrimiento es cada vez mayor. En efecto, la población desplazada asentada en el municipio de Florida ha podido acceder al régimen subsidiado de salud, de carácter generalizado y gratuito a través del SISBEN, garantizando el acceso a todo el núcleo familiar en el hospital y centro de salud del municipio. La educación es quizá uno de los servicios de los cuales la población desplazada más se ha beneficiado. El incremento de los niveles de escolaridad de los sitios de origen y de llegada evidencia un incremento en la cobertura, especialmente en los rangos de edad entre 5 a 18 años disminuyendo el número de menores fuera del servicio educativo. El Bienestar Familiar a través de sus programas de guarderías infantiles comunitarias y bolsones alimentarios, especialmente en la nutrición de menores de edad y mujeres gestantes, también ha jugado un importante papel en el cubrimiento de las necesidades de esta población.

El presupuesto del Estado en el año 2002 para la atención de la población desplazada en Colombia fue de USD 75 millones. El presupuesto estimado hasta el año 2010 asciende a USD 2000 millones[27]. En esta danza de dinero, la población en situación de desplazamiento lejos aún está de vislumbrar mejoras sustantivas en sus condiciones de vida. Las investigaciones llevadas a cabo por la ACNUR, La defensoría del Pueblo, La Procuraduría General de la Nación, La comisión Nacional de Verificación y la Corte Constitucional Colombiana señalan:

"…la información que entregó el Director de Acción Social habla de propuestas y obstáculos, algunos identificados desde el 2004, pero no

27 Esta información puede ampliarse en http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-151832.html

hay acciones concretas que permitan salir del estado de inconstitucionalidad en que se encuentran los desplazados…" (*El Tiempo,* 2009).

Las políticas asistencialistas según Whele (1997), muchas veces acompañan las ayudas con un sello de estigma social que marca al individuo que recibe la ayuda, afectando su integridad y dignidad personal En este sentido, la autora retoma a Salama y Valier (1996) criticando las perspectivas que ponen el acento en el crecimiento económico para reabsorber la pobreza y que focalizan el eje de la lucha contra la pobreza en políticas asistencialistas para los más pobres.

Dentro de este escenario, se torna efímero y cuestionable el impacto del papel de las políticas implementadas por el Estado en términos de mejorar las condiciones mínimas de subsistencia, observando un mantenimiento y reproducción de manera indirecta las condiciones de empobrecimiento y violación de derechos humanos fundamentales para esta población.

Las unidades familiares de desplazados pelean por una inclusión social aunque sea parcial. Esto significa "engancharse" en un tejido social que incorpore aspectos para de una articulación de instituciones y distintos actores. Recurren al Estado y a otras organizaciones con la idea de recibir ayuda monetaria, acceder al subsidio como política pública y demandar trabajo, salud, educación, vivienda y seguridad social.

Si bien, las reglamentaciones sobre la situación de la población desplazada en Colombia son de las más completas en el mundo, Martínez (2007) e Ibáñez y Moya (2007) demuestran que el cubrimiento y la efectividad de estas legislaciones, así como los instrumentos de política social empleados aún son insuficientes. En la actualidad, a lo largo y ancho del país, continúan de manera sostenida las violaciones múltiples, masivas de los derechos humanos, siendo crítica a su vez también la atención inmediata, la ayuda humanitaria de emergencia, la reparación y el alto grado de impunidad en contra de la población rural y desplazada en el país.

REFLEXIONES FINALES

La manera en la cual la población desplazada se encuentra obligada a vivir en sus sitios de recepción viola radicalmente sus derechos fundamentales en materia económica, social, cultural así como simbólica, afectando y a su vez, pauperizando, profundizando y reproduciendo sus condiciones de pobreza en una flagrante violación a los derechos humanos. Las familias desplazadas no solamente soportan en sus sitios de origen las dinámicas de los distintos actores y situaciones que conllevan a su pobreza estructural. Llevan también consigo las marcas de la violencia, del destierro y del desarraigo.

Las estrategias adoptadas por la población en situación de desplazamiento presentan características mediadas por las necesidades apremiantes de su condición. Esto es, restricción o privación de un trabajo digno, a un salario decente, vivienda, alimentación, salud, derechos incluidos en las legislaciones nacionales como internacionales de protección a la sociedad. Estos postulados se contradicen con la precarización en las formas de empleo, la concentración de la tierra, las aboliciones de las prestaciones de seguridad social a la que son sometidos, afectándolos de manera directa.

El enfoque que relaciona la reducción de la pobreza con las cuestiones del derecho se encuentra mediado por las distintas estrategias de sobrevivencia que utiliza esta población para paliar su condición, invitando a cuestionar las reglamentaciones que las cubre, tropezando con un puente distante entre la legislación y la ejecución de las mismas.

Sin embargo, las distintas estrategias, entre ellas, las comunitarias y sociales terciadas por mecanismos asociativos, genera esperanzas en la posibilidad de crear elementos de reivindicación de su lucha por los derechos programáticos. A su vez, alientan la dignidad humana y la acción participativa vinculada a las posibilidades de mejorar sus condiciones de vida. A pesar que el concepto de asociación comunitaria es visto muchas veces como objeto derivado de las políticas asistencialistas que ayudan a sostenerlas, representa una esperanza a las sociedades de base, afianzando la defensa de sus derechos.

En este sentido, el papel del Estado debe consentir un compromiso serio tanto para reducir los desplazamientos como los niveles de pobreza que este fenómeno genera, concibiéndolos viables para hacer posibles los progresos hacia la realización de una política seria de respeto a los derechos humanos de la población más vulnerable. Esto es, más voluntad política que la consecución de los recursos económicos garantizando el respeto a las obligaciones de "preservar" el cumplimiento de los derechos humanos en su marco normativo.

Un deber insoslayable del Estado y de los organismos internacionales en derechos humanos es la asunción de la responsabilidad judicial con las familias desplazadas y con sus victimarios directos e indirectos. Esto podrá garantizar que aquellos actores encargados de la producción de la violencia y por ende, de la generación de más pobreza, puedan ser reducidos a su expresión, dando el primer paso hacia el pleno ejercicio de los sus derechos de los excluidos o olvidados de esta historia.

BIBLIOGRAFÍA

Alves, Fernando 2006 "¿Por que morrem os cortadores de caña?" en Pastoral do migrante (Brasil) marzo.

Alzugaray, Lucas 2007 "Redes sociales y redes comunitarias en Barrrio Esperanza" en Eguía, Amalia, Ortale Susana Los significados de la pobreza (Buenos Aires: Biblos).

Arteaga, Catalina 2007 "Pobreza y Estrategias Familiares: Debates y Reflexiones" en Revista Mad, Nº 17, Septiembre.

Bello, Álvaro, Rangel, Marta 2002 "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afro descendientes en América Latina y el Caribe" en Revista de la CEPAL, Nº 76, abril.

Bello, Martha 2004 "El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión" en ACNUR Desplazamiento forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo (Bogotá: ACNUR/Universidad Nacional de Colombia).

Bonilla, Daniel 2006 La Constitución multicultural (Bogotá: Universidad de los Andes/Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Javeriana/Instituto Pensar/Siglo del Hombre Editores).

Cimadamore, Alberto 2008 "La política de producción de la pobreza: construyendo enfoques teóricos integrados" en Cimadamore, Alberto y Cattani, Antonio David (Coord.) Producción de pobreza y desigualdad en América Latina (Bogotá: CLACSO: Siglo del Hombre Editores).

de Vita, Álvaro 2003 "La teoría de Rawls de la justicia internacional" en Boron, Atilio Filosofía política contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía (Buenos Aires: CLACSO).

Eguía, Amalia; Ortale, Susana 2007 Los significados de la pobreza (Buenos Aires: Biblos).

Diario El País 2008(Cali) 8 de julio.

Diario El Tiempo 2009 (Bogotá) 11 de julio.

Espinal, Carlos; Martínez, Hugo y Beltrán, Luis 2005 "La agroindustria del azúcar en Colombia" en Agrocadenas. Observatorio de Competitividad Agrocadenas (Bogotá: Ministerio de Agricultura)

Documento de trabajo Nº 50.

Guevara, Rubén Darío 2008 "Violencia y desplazamiento: caracterización de las mujeres desplazadas, jefas de hogar en el municipio de Florida, Valle del Cauca" en Reflexión Política (Bogotá), Nº 20, pp. 154-173.

Gutiérrez, Alicia 1998 "Estrategias habitacionales, familia y organización doméstica" en Cuadernos de Antropología Social (Buenos Aires) Nº 10.

Guzmán, Germán; Fals Borda, Orlando y Umaña, Eduardo 2005 La violencia en Colombia (Bogotá: Taurus).

González, Fernán; Bolívar, Ingrid y Vásquez, Teófilo 2003 Violencia política en Colombia: de la Nación fragmentada a la construcción del Estado (Bogotá: CINEP).

Habermas, Jurgen 1984 Teoría de la acción comunicativa (Madrid:Taurus).

Hardt, Michael; Negri, Antonio 2002 Imperio (Buenos Aires: Paidós).

Hopenhayn, Martín; Bello, Álvaro y Miranda, Francisca 2006 "Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio" en Revista de la CEPAL, Nº 118. Serie Políticas Sociales .

Horbath, Jorge 2006 "La discriminación laboral de los indígenas en los mercados urbanos de trabajo en México: revisión y balance de un fenómeno persistente" en V congreso AMET. Trabajo y reestructuración: los retos del nuevo siglo (México: FLACSO).

Ibáñez, Ana; Moya, Andrés 2007 La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación).

Ibáñez, Ana; Moya, Andrés y Velásquez, Andrea 2006 Hacia una política proactiva de la población desplazada (Bogotá: Universidad de los Andes/Secretariado Nacional de Pastoral Social Caritas Colombia).

Jochnick, Chris 2001 "The Human Rights Challenge to Global Poverty" en Van Genugten, Willen; Pérez-Bustillo, Camilo The Poverty of Rights. Human Rights and the Erradication of Poverty (New York: CROP).

Luna, Florencia 2007 "Extrema pobreza y bioética: ¿Caridad, rescate u obligación?" en Revista Perspectivas bioéticas, pobreza global, investigación y bioética (Buenos Aires: FLACSO) Año 12, Nº 23 segundo semestre, pp. 13-31.

Martínez, Luis 2007 "Política pública y desplazamiento forzoso: Un análisis de las situaciones presentadas en el centro del Valle del Cauca. Los casos de Buga y Tulúa" en Ortiz, D.; López M. y Vitoria M. (editores) Restablecimiento, reparación y procesos organizativos de la población en situación de desplazamiento (Bogotá: Fundación Universitaria del Área Andina/REDIF)

Machado, Absalón 2004 "Tenencia de la tierra, problema agrario y conflicto" en Bello, M. (editora) Desplazamiento forzado, dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo (Bogota: ACNUR/ Universidad Nacional de Colombia).

Mendez, Juán, O'Donell, Guillermo, & Pinheiro, Paulo 1999 El Estado de derecho y de los desfavorecidos en America Latina (Indiana: Notre Dame University Press).

Mota, Laura 2008 "Instituciones del Estado y producción y reproducción de la pobreza de la desigualdad en América Latina" en Producción de pobreza y desigualdad en América Latina Alberto Cimadamore y Antonio David Cattani coord. (Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Clacso).

Molano, Alfredo 2006a "Mapamundi de conflictos América Latina" en www.observatori.org/paises/pais_51/documentos/E_ MOLANO. Consulta abril de 2009.

_____ 2006b Los años del tropel (Bogotá: Alfaguara). OACDH 2004 Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual (Ginebra. Observatorio de Desarrollo Humano 2003).

Panorama Actual del Valle del Cauca (Bogotá: Vicepresidencia de la República).

Perez-Bustillo, Camilo 2001 "Expansion of citizenship and Democratic Construction" en W. Van Genugten, Willen; Pérez-Bustillo, Camilo The Poverty of Rights. Human Rights and the Erradication of Poverty (New York: CROP).

Oyen, Else 2002 "Producción de la pobreza, un enfoque diferente para comprender la pobreza" (Buenos Aires: Mimeo).

Pogge, Thomas 2005a La pobreza en el mundo y los derechos humanos (Barcelona: Paidós).

_____ 2005b "Severe poverty as a violation of negative duties" en Ethics and International Affairs , 55-84.

_____ 2002 World poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsabilities and Reforms (Cambridge: Polity Press).

Rahenema, Majid 2006. Entrevista a Majid Rahnema, Reflexiones sobre la pobreza. En http://www.adital.com.br consultado en noviembre de 2007.

Salama, Pierre y Valler, Jaques 1996 Neoliberalismo, pobrezas y desigualdades en el Tercer Mundo (Buenos Aires: CIEPP, Miño y Dávila).

Sarmiento, Libardo 2000 "Desarrollo societal, conflicto y territorio". Ponencia presentada al Seminario Internacional

"Desplazamiento, conflicto, paz y desarrollo" (Bogotá :Codhes). Mayo 30 a junio 2 de 2000.

Sengupta, Arjun 2006 "Poverty Erradication and Human Rights" en Pogge, Thomas Freedom from poverty as a Human Rights (Oxford: Oxford University Press).

Shiva, Vandana 2005 Hacer que la pobreza sea historia, y la historia de la pobreza" en Znet-Rebelion ; http:// www.rebelion.org/ mostrar.php. Consultado el 25-07-2009.

Torrado, Susana 2003 Historia de la familia en la Argentina moderna (Buenos Aires: De la Flor).

Van Genugten, Willem; Perez-Bustillo, Camilo 2001 The poverty of rights. Human rigths and the erradication of poverty (New york: CROP).

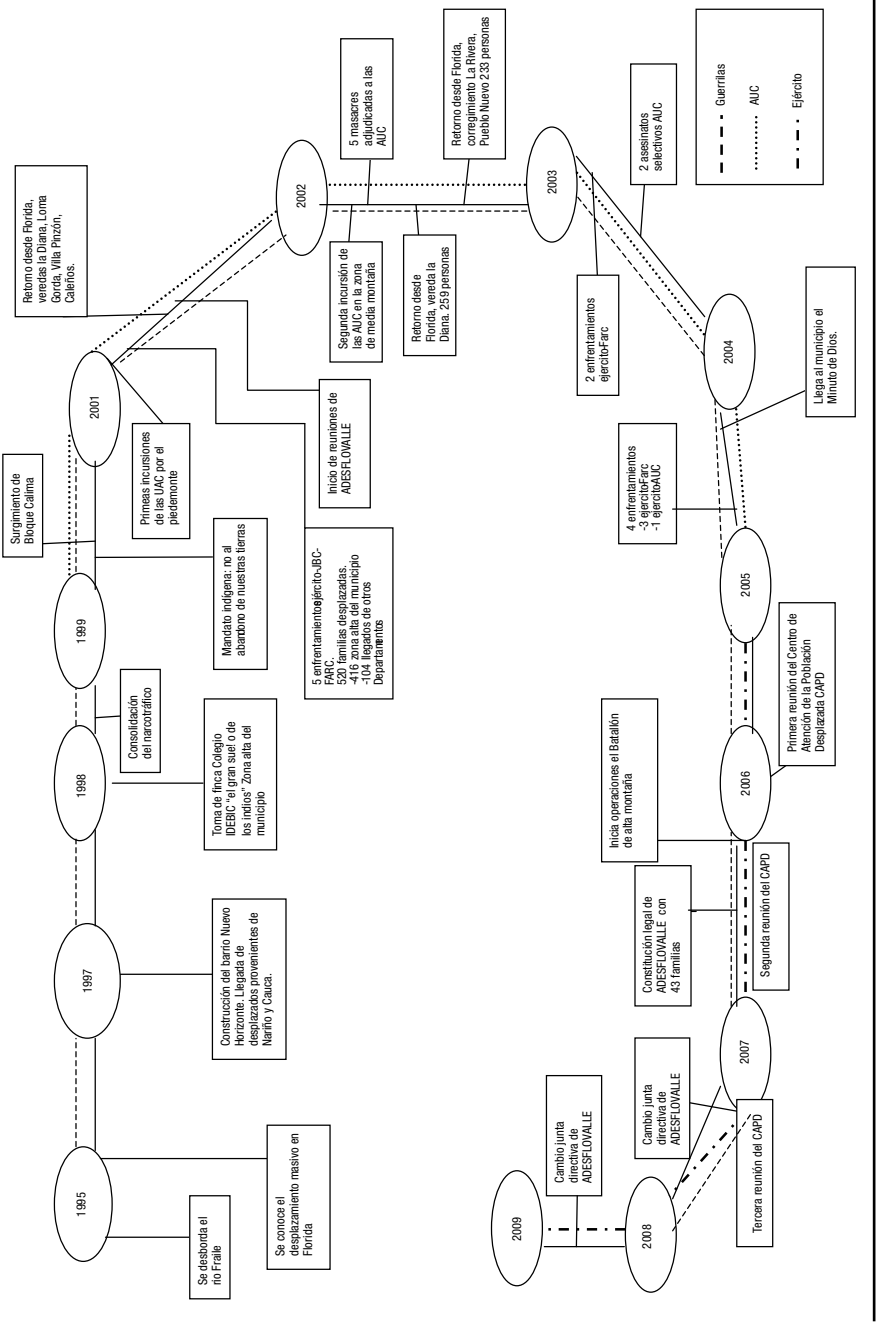
Villa, William; Hougton, Juan 2005 Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia 1974-2004 (Bogotá: CECOIN/ OIA / IWGIA).

Wallerstein, Immanuel 2002 Paz, estabilidad y legitimizacion, 1990-2025/2050 (CRESAL/UNESCO).

Whele, Beatriz 1997 "El debate europeo acerca de las nuevas dimensiones de la pobreza y la exclusión social" Primer congreso Internacional "Pobres y pobreza en la sociedad Argentina" (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes) en: http://naya.org.ar/congresos/contenido/quilmes/P1/50.htm. Consultado en 17-8-2009

Zambrano, Carlos 2002 (Editor) Etnopolíticas y racismo. Conflictividad y desafíos interculturales en América Latina (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia)

ANEXO 1. DINÁMICA Y ACTORES DEL CONFLICTO ARMADO EN EL MUNICIPIO DE FLORIDA



Tamara Roselló Reina*

OTRAS VOCES, OTROS ROSTROS

Alternativas de comunicación en la lucha contra la pobreza y las desigualdades

APUNTES PARA UN COMIENZO

La desaceleración de la reducción estadística de las personas en situación de pobreza no es consecuencia de la más reciente crisis –con o sin ella, viene costando más superar este flagelo-. No han bastado las iniciativas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ni las aspiraciones sintetizadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Las organizaciones y movimientos sociales han visto tocar fondo al modo de vida capitalista en medio de los efectos del patrón neoliberal de desarrollo, el deterioro social y la incertidumbre que experimentan grupos como los indígenas o los afrodescendientes, los campesinos y las mujeres. Más se empeñan en construir propuestas articuladas a la aspiración de "otro mundo mejor y posible." América Latina, la región más desigual[1] del planeta, ha sido muy activa en ese

* Lic. en Comunicación Social (Universidad de La Habana, 2003) y Master en Desarrollo Social (FLACSO-La Habana, 2007). Integra el Programa de Comunicación Popular del CMLK.

1 Diversas posibilidades de acceso a bienes, servicios y a la posibilidad de ser reconocido y escuchado. (Murillo, 2008: 63) En América Latina "[…] el Coeficiente de Gini, que mide la desigualdad, es el más alto del mundo: 0,56 […]" (Kliksberg en Natanson, 2008)

sentido. El presente artículo nos remite a dos de sus naciones: Cuba y Guatemala, que con marcadas diferencias en la aplicación de políticas sociales, resultan escenarios en los que emergen alternativas contra la pobreza, una problemática multidimensional, que exige interpretaciones y soluciones integrales.

Este flagelo se asocia a la falta de derechos humanos: económicos, sociales, políticos y culturales; o lo que es lo mismo al "déficit en vivienda, alimentos, servicios de educación y salud", "la carencia de libertades fundamentales de acción o decisión, para influir en asuntos que afectan a los pobres" –vulnerables "a enfermedades, reveses económicos y desastres naturales", o al "tratamiento arbitrario por otros sectores de la sociedad" (Murillo, 2008: 63). De ahí la pertinencia de establecer vínculos con la comunicación social, eje que permite en estas páginas, analizar el tratamiento comunicativo que reciben experiencias de lucha contra la pobreza y las desigualdades, desde la revista infantil y multimedia Kokay (Asociación Maya Uk´u´x b´e, Guatemala) y el boletín Caminos y el documental Bendita sea La Marina, (Centro Martin Luther King [CMLK], Cuba).

A partir de un diseño metodológico cualitativo, se integran los resultados de entrevistas, observación, análisis documental y de contenido. Se indaga por la articulación de estas alternativas a la comunicación contrahegemónica y cómo lograr buenas prácticas comunicativas para compartir experiencias de lucha contra la pobreza y las desigualdades.

CONTRA LA NORMA (LO HEGEMÓNICO Y CONTRAHEGEMÓNICO EN COMUNICACIÓN)

Los medios de comunicación influyen en nuestras representaciones del mundo, y en ese sentido, también de la pobreza y los pobres. Son parte de los procesos de producción simbólica que se constituyen en mecanismos culturales de naturalización histórica y reforzamiento de la desigualdad y la pobreza […] (Espina, 2008: 93). Esas "distinciones simbólicas", dice Bourdieu (García, 2004: 176), tienen por función "eufemizar y 'legitimar' la desigualdad económica" y arraigar la hegemonía, que se cimienta y recrea en la vida cotidiana y a través de ella, se interiorizan los valores de la cultura dominante y se crea un sujeto domesticado (Kohan, 2004: 274).

Entonces ¿qué es lo (contra) hegemónico en términos comunicacionales? Cualquier respuesta que se esboce requiere antes ir a las lógicas que estructuran y validan el orden vigente. Tras la caída del Muro de Berlín, la mundialización de la economía ha puesto en una misma órbita a conglomerados financieros, industriales, diplomáticos, tecnológicos y culturales, sumándose al ascenso hegemónico de los Estados Unidos.

En ese escenario los medios de comunicación se convierten en sistema central para la distribución de la ideología e intereses hegemónicos. Desde el norte son utilizados como "arietes de la globalización neoliberal, […] aumentando el individualismo, el consumismo, la pérdida de identidad, y la dependencia cultural, social, económica, política." (Aharonian, 2009).

Antonio Gramsci (1981: 55) identificó a la prensa como "la parte más importante y más dinámica" –pero no la única[2]-, "tendiente a mantener, a defender y a desarrollar el «frente» teórico e ideológico" de una clase dominante; mediante "todo aquello que influye o puede influir en la opinión pública directa o indirectamente […]" Esto genera "la lucha por el monopolio de los órganos de opinión pública; […], de modo que una sola fuerza modele la opinión y con ella la voluntad política nacional." (Gramsci, 1981: 196) El discurso mediático deviene "un lugar de lucha social, un espacio simbólico donde se puede (re)producir y también cuestionar esa hegemonía ideológica." (Santander, 2003)

La jerarquización de una clase sobre otras, se expresa en la manera en que cada una de ellas se apropia de los bienes económicos, pero también los culturales, educacionales, científicos, tecnológicos. "¿Qué puede oponerse, por parte de una clase innovadora, a este complejo formidable de trincheras y fortificaciones de la clase dominante?", se pregunta Gramsci (1981: 55) "El espíritu de escisión, o sea la progresiva adquisición de la conciencia de la propia personalidad histórica…" responde. A esa conciencia se llega desde la reflexión inteligente y crítica, que permite conocerse a sí mismo y "el decursar de los esfuerzos que han hecho los demás para ser lo que son, para crear la civilización que han creado y que queremos sustituir por la nuestra." Como parte de esa transformación individual y colectiva, lo que era símbolo de "vasallaje" se convierte en "signo de rebelión y de reconstrucción social." (Gramsci, 1997:107)

Al desentrañar las lógicas culturales de perpetuación de la hegemonía[3], Gramsci hizo un aporte esencial para enfrentar a la dominación que "democratiza" un complejo espiritual que es consumido por amplísimos sectores de población, no beneficiados materialmente por el sistema. (Martínez, 2005: 243)

---

2 La familia, las escuelas, las iglesias y otras instituciones, influyen sobre el consenso hegemónico y la configuración de las culturas populares, desde las prácticas laborales, familiares, comunicacionales, que le son "asignadas" a partir de la organización de la vida cotidiana.

3 La entiende como "… la articulación de grupos y fracciones de clase bajo una dirección política, moral e intelectual que a su vez fusiona a […] voluntades dispares dándoles una única visión del mundo que se expresa en voluntades colectivas…" (Gramsci, 1975: 25-55). Este fue un tema central en su obra.

Para destruir esa hegemonía hay que ir a la cultura de los explotados, porque el poder también depende para su éxito y sostenibilidad, del consentimiento de los "de abajo," que portan elementos de la dominación, pero a su vez tienen potencialidades para ofrecerles resistencia. En ello inciden la apropiación desigual del capital cultural, la elaboración propia desde sus condiciones de vida y una interacción conflictiva con los grupos hegemónicos, en la medida en que los sectores populares concientizan la polaridad social, que les presentan como norma.

Hacia la comprensión de esos procesos culturales apuntan las propuestas teóricas de los *Cultural Studies*[4] y desde la investigación latinoamericana, Jesús Martín Barbero y Néstor García Canclini. Sus aportes sitúan a la comunicación en el entorno cultural, donde se genera y acontece, y a los receptores se les reconoce su papel activo en los procesos comunicativos. El eje del análisis y el punto de partida se desplazan de la comunicación a los modelos culturales, a los conflictos entre culturas y hegemonía. (Vidal, 2002: 73).

De ese enfrentamiento nacen las alternativas comunicativas contrahegemónicas, coherentes con una nueva conciencia política, con un proyecto más amplio de sociedad, alternativo al capitalismo. Parten de otra concepción no sólo de la comunicación sino de las relaciones de poder, y de la transmisión de signos e imposición de códigos que esas relaciones permiten vehicular. Son "una manifestación más del proceso popular ante el sistema total de dominación, económico, social, cultural y político, y no sólo frente a los sistemas de comunicación o, incluso, sólo ante los medios", que reproducen el discurso hegemónico. (Nuñez, 2006: 158).

En contraposición el discurso alternativo se arraiga en experiencias concretas de la vida cotidiana, produce otra comprensión de la realidad y busca las causas estructurales de problemáticas como la pobreza y las desigualdades. Aram Aharonian (2009) alerta: "de nada sirve tener medios nuevos, […] si no tenemos nuevos contenidos, si seguimos copiando las formas hegemónicas. […] si no creemos en la necesidad de vernos con nuestros propios ojos."

La propuesta comunicativa contrahegemónica lo es no sólo por sus contenidos, sino por el modelo que asume, por el sentido que le da al proceso de comunicar, al cambio cultural que genera. "De lo contrario,

---

4 Para esta corriente británica la cultura es "los significados y los valores que emergen entre grupos y clases sociales diferenciados, sobre la base de sus condiciones y relaciones históricas dadas, a través de las cuales manejan y reponen las condiciones de existencia y también, como las tradiciones y prácticas vividas a través de las cuales son expresadas esas comprensiones y en las que están encarnadas." (Stuart Hall, citado por Vidal, 2002: 60)

de alguna forma, inconscientemente no llegamos a ser realmente una alternativa a la dominación sino una nueva forma de esta." (Vidal, 2009).

En el cuadro 1 se distingue la comunicación hegemónica de la contrahegemónica, a partir de aspectos que orientaron el análisis de las alternativas seleccionadas.

Cuadro 1
Comunicación hegemónica y contrahegemónica

Aspectos	Comunicación hegemónica	Comunicación contrahegemónica
Modelo	Transmisivo	Dialógico
Articulación	Sistema de dominación (mantiene el *statu quo*)	Procesos político–pedagógicos, organizativos, de liberación y concientización
Concepciones comunicativa	Instrumentales (con énfasis en los medios y sus capacidades difusoras y de manipulación)	Estratégicas (énfasis en el proceso de construcción de sentidos comunes, en la participación transformadora)
Lógica	Comercial (orbita con el mercado. La comunicación y la información son una mercancía; los medios, un negocio; las audiencias, clientes)	Social (en función de las demandas populares. La comunicación es un servicio público, un derecho, que implica la interacción libre, igualitaria y dinámica entre interlocutores)
Fuentes	Marco institucional hegemónico (voceros políticos, estatales, del sector empresarial)	Confronta fuentes oficiales con voces alternativas (movimientos sociales, ONG, líderes populares, gente común)
Niveles de participación	Mínimos (especialistas y representantes del poder deciden sobre las posibilidades de participación de sus audiencias)	Crecientes (especialistas y menos expertos comparten roles en el proceso comunicativo. Interés por desarrollar capacidades/habilidades comunicativas en los interlocutores)
Alcance	Local, regional, nacional y global	Interpersonal, grupal, local, regional, nacional y global
Recepción	Son funcionales la pasividad, la acriticidad	Estimula la crítica, la recepción activa, problematizadora y creativa
Flujos	Predominantemente verticales, descendentes, asimétricos	Aspiran a flujos horizontales, multidireccionales
Actores	Privados, grupos pequeños, vinculados a los intereses dominantes. Privilegia a los profesionales de la comunicación, a los "expertos"	Representantes de organizaciones sociales y comunitarias. Los comunicadores son animadores del diálogo y la participación, para romper las asimetrías entre interlocutores
Evaluación	Permite el control económico, garantiza la rentabilidad económica	Forma parte del control social, vela por la responsabilidad social de los medios
Discurso mediático	Homogeneizador, manipulador (monopoliza y generaliza "sus verdades")	Plural y diverso (por contexto social, étnico, cultural, lingüístico, etc.), concientizador y movilizador de la inteligencia y fuerza populares

Elaboración propia a partir de varias fuentes.

En una primera aproximación al boletín Caminos, el documental Bendita sea La Marina y la multimedia y revista Kokay, se identificaron criterios que las definen como proyectos comunicacionales contrahegemónicos: la preocupación por ofrecer contenidos poco visibilizados en los medios tradicionales, y construir una agenda comunicativa propia, con la intención de acompañar a sus interlocutores, enriquecer sus niveles de información, formación y estimular su participación.

La relación con procesos educativos y organizativos, coherentes con un proyecto alternativo al sistema hegemónico capitalista, lo que se expresa en sus valores, concepciones y visión de futuro. En Guatemala, desde la cosmovisión maya se enfrenta la monopolización mediática y cultural que homogeniza las múltiples identidades de ese país. En Cuba, desde el ideal socialista, se intenta romper con las lógicas instrumentales y verticalistas que predominan en el sistema de comunicativo cubano –aun cuando sus principios y ejes temáticos sean coherentes con el proyecto contrahegemónico–.

El posicionamiento político que representa lo anterior influye en el tratamiento comunicativo de la pobreza y las desigualdades, entre otras temáticas desde las que confrontan al discurso dominante y excluyente.

LA COMUNICACIÓN: ¿DERECHO DE POBRES?

Los marginados de la sociedad, lo son también en términos comunicativos. Organismos internacionales, investigadores, activistas políticos han tomado partido en este asunto. La UNESCO auspició los debates sobre el Nuevo orden mundial de la información (NOMIC), reflejados en el Informe MacBride (Belgrado, 1980). En él se abogaba por el derecho a comunicarse, la eliminación de desigualdades y de los desequilibrios en el campo de la información y de la comunicación. Múltiples factores lo convirtieron en letra muerta, (Miguel, 2007: 134) así lo evidencia la lucha por la democratización de la comunicación, que llega hasta hoy, en defensa de este derecho como puerta de acceso para reclamar que se cumplan otros –derechos a la alimentación, al trabajo, a la salud, a una vivienda digna, a la igualdad entre diferentes, a la tierra– (ver cuadro 2).

La comunicación como derecho humano ha estado relacionada también con el ideal del desarrollo, que ha inspirado múltiples experiencias, algunas sin distanciarse del modelo difusionista; otras han cuestionado esas maneras más instrumentales y las han cambiado con la participación transformadora de los sectores populares. Esto ha implicado otra comprensión de la comunicación como una actividad humana fundamental, a través de la cual los seres humanos se relacionan entre sí y pasan de la existencia individual a la comunitaria." (Cárdenas, 2009: 21). Luis Ramiro Beltrán añade que se trata de proceso de interacción en el

que se "comparten voluntariamente experiencias bajo condiciones libres e igualitarias de acceso, diálogo y participación." (Kaplún, 2002: 58).

Cuadro 2
Democratización de la comunicación

Temas para una agenda común	Qué principios defiende	Principales participantes	Algunos espacios de articulación	Propuestas para la acción
Defensa de los derechos humanos	La comunicación es un derecho de los pueblos y debe centrarse en los seres humanos	Activistas pro-derechos humanos	Foros Sociales regionales y mundiales	La adopción de políticas comunicativas con sentido de inclusión social, con garantías para la diversidad y la pluralidad
Acceso a los medios de expresión, a las nuevas tecnologías y a las fuentes de información	La información es un bien público, no mercantil	Comunicadores/as	Campaña latinoamericana por el derecho a la comunicación, lanzada en el 2006	Marcos legales que restrinjan la concentración de la propiedad sobre los medios de comunicación y el uso óptimo de las frecuencias como recurso público escaso
Desarrollo del software libre	El conocimiento debe compartirse y enriquecerse	Promotores/as del software libre	Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información (Ginebra, 2003 y Túnez, 2005)	Revisión del régimen de propiedad intelectual
Acceso de los medios comunitarios a la ondas radioeléctricas	El respeto a las identidades culturales	Líderes y representantes de movimientos, redes y organizaciones sociales. Comunicadores /as populares	Red de medios alternativos por internet	La legalización de los medios populares, comunitarios e indígenas. La formulación de nuevos derechos: de acceso a la tecnología y la capacitación para su uso
Denuncia de las injusticias y desigualdades	La perspectiva de género es un derecho de las mujeres y los hombres, a un trato equitativo y respetuoso. La protesta es un derecho.	Educadores/as, académicos/as e investigadores/as. Movimientos feministas, afrodescendientes, indígenas, campesinos.	Cumbres de los Pueblos Indígenas Marcha Mundial de Mujeres	Intencionar el tratamiento específico y transversal de género. Denunciar la criminalización de la protesta

Elaboración propia.

Sin embargo, al estar la comunicación interconectada con la estructura comercial y antidemocrática vigente, se invisibiliza y excluye a las mayorías. Los pobres en los medios son los "indeseables", víctimas de sus propias circunstancias, por lo que difícilmente se constituyen sujetos activos. Una presencia opuesta a la que ofrecen de los "empoderados" (representantes del poder político, cultural y económico), privilegiados como fuentes y en roles protagónicos (Santander, 2003).

Además de las críticas por determinar arbitrariamente las agendas públicas y "voces legitimadas," a los grandes medios se les cuestiona por asumir la defensa abierta "de sectores empresariales […] por estigmatizar a los nuevos actores sociales, por criminalizar la protesta social y por negar espacios de opinión a los sectores y pueblos marginados o discriminados socialmente…" (Burch, 2007).

El tratamiento comunicativo de la pobreza y las desigualdades, evidencia el lugar periférico en el que los medios tradicionales sitúan a los pobres, cuya participación tiene muy poco valor político y humano en los diarios, según el monitoreo Nuevos compromisos de la prensa con el desarrollo (2008), de la Red Latinoamericana de Observatorio de Medios.

Otra mirada requiere la comunicación alternativa porque debe "cuestionar, hacer reflexionar, dar argumentos para pensar, ir a los porqués […] Tenemos que desenmascarar a los culpables, denunciar la injusticia, y sobre todo, hacer propuestas de cambio social. Hay que crear agendas propias, provocar la discusión de temas olvidados, entre los que está la pobreza [...]" (García, cuestionario, 2009).

Con esos propósitos lo comunicativo ha emergido como eje común en los movimientos y organizaciones sociales, lo que ha posibilitado estructurar una agenda social en comunicación (Burch, 2003), que busca informar, supliendo los vacíos y tergiversaciones del discurso dominante, al tiempo que contribuye a la articulación de la diversidad.

Las alternativas de comunicación en estudio para este artículo también forman parte de esas articulaciones regionales que intentan hacer de la comunicación un legítimo derecho de los más pobres. Esto exige capacitación, facilitar el acceso a medios e identificar ámbitos comunes para la acción. Por ejemplo en Guatemala, el proyecto Kokay respalda el ejercicio de la palabra dentro del movimiento indígena maya y en especial de su niñez, con lo contribuyen a desarrollar capacidades/habilidades comunicativas desde tempranas edades para ejercer ese derecho, y a través de él, defender su idioma, sus costumbres y su sabiduría.

En tanto Caminos, del CMLK, pública denuncias y pronunciamientos de los movimientos sociales, en respaldo a su derecho a decir y ser escuchado, así sucedió en la III Cumbre Continental de los Pue-

blos Indígenas (Guatemala, marzo, 2007). En su edición Nº75 (abril, 2007) aparece la Declaración final, que condena como resultado de siglos de colonización y de imposiciones, el "despojo y saqueo de nuestros territorios, apoderándose de todos los espacios y medios de vida de los pueblos indígenas, causando la degradación de la madre naturaleza, la pobreza y migración…". Otros medios ignoran estos textos, por lo que resulta pertinente hacerlos notar. Kokay (junio y julio, 2007) también le dio seguimiento al evento, con los temas tratados y sus acuerdos, aunque destacan la convocatoria a la Cumbre Continental de la Niñez, Adolescencia y Juventud de las Nacionalidades del Abya Yala, (octubre, 2008).

Como esta, hay más expresiones de la articulación entre las alternativas, por los valores noticias a los que se ajustan, más próximo a los enfoques y preocupaciones de los movimientos sociales (soberanía alimentaria, equidad de género, defensa de la Madre Tierra, respeto a la diversidad cultural y religiosa, entre otros). Aspiraciones y luchas de resistencia, que confluyen en el proyecto de integración regional, esencialmente contrahegemónico, que se plantea la comunicación como un espacio en disputa a conquistar por y para los pobres.

PASANDO LA VOZ (ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS DE COMUNICACIÓN)

El análisis de las alternativas en estudio se centra en el tratamiento comunicativo que a través de ellas reciben la pobreza, las desigualdades y las experiencias de lucha contra esos flagelos, teniendo en cuenta sus respectivos perfiles editoriales y propósitos comunicativos. Nos preguntamos ¿cómo presentan los contenidos de interés? (temas, géneros, lenguaje, objetivos, alcance, uso de elementos gráficos). ¿Quiénes son sus voces y rostros? (fuentes, autores, público) ¿Cómo es el proceso comunicativo?

Los resultados se estructuraron comparativamente. Primero aparecen la revista Kokay y Caminos (cuadro 3). En ese caso el mayor peso lo tuvo el análisis de contenido de las ediciones de los boletines del 2007 y 2008 y los números de la revista infantil, que circularon entre mayo de 2006 y agosto de 2008. Al leer esos materiales, se particularizaron los relacionados directa o indirectamente, con la pobreza. Además se siguió el proceso productivo de Caminos. Lo mismo para el documental Bendita sea La Marina, que se analizó a través de la observación y de entrevistas a sus participantes. La síntesis de este audiovisual se comparte junto a la multimedia Kokay (cuadro 4). A protagonistas de las alternativas mayas y a los expertos que aportaron a la propuesta de buenas prácticas, –con que cierra el artículo-, se les contactó por correo electrónico.

EN LOS CAMINOS DE LA TINTA Y PAPEL

En su Perfil editorial Caminos declara que da tratamiento comunicativo a temas de interés sobre los programas y acciones de solidaridad, que realiza el CMLK, con lo que refleja la articulación de un tejido social a lo interno del país y con América Latina y las propuestas altermundistas.

La revista infantil Kokay, aspira a "contribuir a la transformación del sistema educativo y formativo oficial, conociendo y recreando los valores y principios mayas, mediante los elementos culturales de identidad de la niñez y juventud, para que sean impulsores de estos valores dentro de los esfuerzos para el buen vivir."

En ninguno se expresa el interés por abordar la pobreza como eje temático, sin embargo, su posicionamiento desde espacios organizativos vinculados al proyecto político contrahegemónico, propicia el tratamiento de esta temática y de las experiencias de lucha que acompañan (Cuadro 3).

Luego de la lectura de los trabajos publicados en la revista infantil Kokay los contenidos fundamentales asociados a la pobreza y las desigualdades, son el arte y gobierno maya, la vida cotidiana de su niñez y el cambio climático. Esta última cuestión aparece desde ediciones anteriores, en las que denuncian el efecto de la lógica capitalista sobre la salud del planeta y responsabiliza a ese sistema de sumir en la pobreza a miles de seres humanos.

"Nuestras abuelas y abuelos esperan la sagrada lluvia para sembrar sus cosechas, sin embargo, en esta época lamentablemente, estamos sintiendo los efectos del calentamiento artificial del mundo, esto se debe a la contaminación que se hace diariamente por ello debemos unirnos para restablecer el equilibrio que requiere de la conciencia a nivel mundial." (Kokay, mayo de 2006) Una actividad conocida, porque de ella dependen muchas de sus familias, sirve para alertar sobre un tema de interés global e invocar a la acción conjunta a favor del "equilibrio". Este es uno de los ejes temáticos más recurrentes en la agenda política y por ende, comunicativa del movimiento indígena.

En *Caminos* los textos sobre formación, trabajo comunitario, equidad de géneros, y la cobertura a eventos y desastres naturales, tienen el mayor peso si hablamos de pobreza. También se incluyen enfoques socioteológicos, que cuestionan a la iglesia y su lugar en el contexto actual.

> Ahora la predicación evangélica gira casi exclusivamente en torno a toda una serie de ofertas y amenazas que no son trascendentales ni eternas sino intramundanas y existenciales: salud vs. enfermedad, felicidad vs. tristeza y desesperación, éxito vs. fracaso y sobre todo ahora, prosperidad vs. pobreza […] Muchos predicadores hoy (¿la mayoría?) venden la salud o la felicidad, o sobre todo la prosperidad, como el

nuevo cielo de este evangelio egoísta, sin el cual el rebelde se quedaría en el infierno de la enfermedad, la tristeza y sobre todo la pobreza [...] [pero] hay otro Dios, el justiciero, el que emancipa a los pobres. (Caminos, enero 2007)

Cuadro 3
Características fundamentales de la revista Kokay y el boletín Caminos

Aspectos	Revista Kokay/ Asociación Maya Uk'ux B'e	Boletín Caminos/CMLK
Alcance y público meta	Niñas y niños de 16 escuelas de 22 comunidades mayas (local)	2 mil ejemplares para colaboradores del CMLK (nacional)
Nº páginas y frecuencia	16 /Mensual	16/ Mensual-bimensual
Objetivos comunicativos	Educar y promover la participación	Informar y articular de experiencias y actores relacionados con el CMLK
Principales temas	Cultura, historia, tradiciones y luchas actuales de los pueblos mayas, su cosmovisión, empoderamiento y participación infantil y juvenil	Teológicos, educación popular, institucionales (referidos a la vida del CMLK), seguimiento a eventos y convocatorias regionales y mundiales de movimientos sociales, sobre todo de América Latina
Secciones habituales	Editorial/Expresión infantil/Organización infantil/De niñas y niños/Historia/Lecto escritura maya/Página de aplicaciones	Editorial/Del Camino/CMLK por dentro/ Del Sur/Pulso y onda/Andares teológicos/ Macroecumenismo/ Novedades/Publicaciones
Soporte y géneros más frecuentes	Impreso/ Géneros periodísticos: nota informativa y editorial, géneros literarios: poesía, narrativa	Impreso/ Géneros periodísticos: nota informativa, editorial
Balance texto-imagen	Predomina el uso de recursos gráficos (sobre todo ilustraciones) junto a textos cortos	Predominan los textos (cortos, medianos y largos). Usan poco las fotografías y las ilustraciones
Lenguaje	Sencillo, coloquial, inclusivo (usa la primera persona del plural)	Universal, inclusivo, coloquial
Participantes	Niñas y niños mayas, docentes y equipo de Kokay	Colaboradores y colaboradoras del CMLK y miembros de su Programa de Comunicación Popular
Sostenibilidad económica	Aportes de Save the Children (Noruega)	Aportes de APN (Noruega)

Elaboración propia.

La Teología de la Liberación como opción a favor de los desposeídos y las Lecturas Populares de la Biblia, se presentan como opciones de acompañamiento a los excluidos. "Para nosotros cristianos latinoamericanos, comprometidos con el proyecto de Dios de la Vida, la exis-

tencia de la pobreza masiva nos exige, en nombre de la fe, una toma de posición." (Caminos, junio, 2008)

Caminos reconoce la pluralidad cultural y religiosa, pero critica las prácticas que tras la fe, refuerzan el dogma, el asistencialismo que complace al espíritu con migajas de caridad y evita adentrarse en las causas reales de la pobreza. Por ello comparte experiencias coherentes con ese evangelio de amor por los pobres y de apego a la justicia, como los talleres regionales de formación de líderes, que aspiran a "influir en las nuevas generaciones y aportarles herramientas para la transformación integral de la realidad en que viven" (Caminos, julio-agosto, 2007).

También se suelen incluir textos tomados de otras fuentes, que forman parte de la red de medios alternativos. El día internacional de la paz (21 de septiembre), motivó la publicación de Sin justicia no habrá paz, tomado de Radialistas[5].

> La pobreza mata cada año más gente que la segunda guerra mundial, que acabó con 60 millones de personas [...] Resulta que cada tres segundos, en algún lugar del planeta, muere una niña o un niño por hambre [...] tres mil millones de seres humanos, la mitad de la población de la Tierra, viven con memos de dos dólares al día. Y las más pobres, los más pobres, sobreviven con menos de un dólar al día [En cambio] 476 multimillonarios acumulan una fortuna mayor que el ingreso anual de la mitad de la humanidad. A unos poquitos les sobra los que a muchísimos les falta. (Caminos, septiembre 2008)

En Kokay otro de sus énfasis temáticos está en cuestiones políticas como los espacios de empoderamiento infantil. Del Consejo de niñas y niños de Maíz o el Parlamento infantil, dice que les permite conocer y ejercer sus derechos y "mejorar la calidad educativa", porque "vuelve a la niñez activa en su propia comunidad." (Kokay, mayo 2007) Al presentar esas experiencias organizativas, se sugieren formas de contacto para que otros puedan sumárseles. No es casual que la revista priorice la formación y regeneración del liderazgo maya. Ese es un propósito de la Asociación Uk'ux B'e, como también lo es la recuperación de los elementos de la identidad de ese pueblo, por ello apelan con frecuencia a la sabiduría popular. Se hace el llamado a los más pequeños para que recuperen historias, leyendas, tradiciones con sus abuelos y abuelas.

Es el caso de un comentario (Kokay, julio 2007) a propósito de las elecciones de gobierno de 2007, en el que denuncian que la mayoría de

5 www.radialistas.net

los candidatos están vendidos a los intereses de quienes financian sus campañas y no a los del pueblo, por eso en la página de aplicaciones, les pide que indaguen con sus familiares cómo se elegían antes las autoridades mayas. A propósito mencionan a Bolivia y a su presidente indígena: Evo Morales, lo que evidencia los sentidos comunes de un movimiento que se articula más allá del territorio maya, aunque los aspectos de la realidad **local**, sus costumbres y tradiciones, son los que ocupan mayores planas, si las comparamos con cuestiones regionales o globales.

Caminos ha privilegiado la mirada a la pobreza o temas afines, desde lo social y su posicionamiento ha contemplado tanto ámbitos locales, como regionales o globales. Sin embargo, en un encuentro con lectoras y lectores (octubre, 2009) señalaron cierto desbalance en el tratamiento de la pobreza, en detrimento de la realidad cubana, urgida de miradas críticas. El grupo, –del mundo evangélico-, reconoció como tendencia general el rechazo a esas temáticas cuando no se "aterrizan en Cuba". Si bien se llamaron a "no perder de vista que la pobreza y la exclusión también son parte de la realidad que viven miles de personas en Latinoamérica y otras áreas geográficas", fueron más los que reconocieron que suelen pasar la página, que los que se adentran en estos contenidos.

Su recepción está mediada por el abordaje de aristas similares en otros medios de comunicación más tradicionales en el contexto cubano (como la prensa nacional), que incorporan en "sus agendas las calamidades de los excluidos en América o África" y dedican menos tiempo a repasar zonas más silenciadas (como la marginalidad, la racialidad) dentro de la realidad nacional. Los participantes en ese encuentro evaluativo, recomendaron incluir otros aspectos de interés de la experiencia latinoamericana, en economía solidaria, las cooperativas obreras, la construcción de viviendas populares, las místicas de comunidades evangélicas o movimientos como el de los trabajadores sin tierra de Brasil (MST); para no quedarse "en acercamientos epidérmicos", contemplativos, que son los más recurrentes en los medios cuando se habla de la pobreza.

Caminos construye su propuesta comunicativa sobre ejes que difieren de la mayoría de los medios cubanos, en tanto no apela a las mismas fuentes oficiales (privilegia a actores locales y religiosos, representantes de organizaciones sociales, educadoras y educadores populares) y se rige por el calendario de acontecimientos y convocatorias de los movimientos sociales. Esto se aprecia en las coberturas a foros sociales, las jornadas por el Grito de los Excluidos, entre otros:

> …hemos intentado no sólo hacer una reseña del evento, sino buscar testimonio, materiales que puedan complementarse, profundizar, dar

> otras miradas, para que el lector tenga más referencias sobre el tema y también se publican las declaraciones finales para visibilizar los acuerdos y continuidades. (Trujillo, 2009).

La realidad nacional aparece sobre todo mediante referencias a experiencias de transformación integral en barrios marginales cubanos. Un ejemplo es Amigos de El Canal, un proyecto del capitalino municipio del Cerro, en el que se intenciona la participación y reanimación comunitaria, para "disminuir los altos niveles delictivos y de violencia social presentes". Sus impulsoras comentan en una de las ediciones del boletín, sus avances y proyectos. Estos valiosos testimonios podrían enriquecerse más desde lo vivencial, recuperar el trabajo que hacen cotidianamente sus participantes. Es recomendable alejar el relato de lugares comunes para que la experiencia aflore y sirva de referente a otras personas, con deseos de saber cuáles son las peculiaridades de esa práctica, cómo ha sido el proceso de cambio, cuál era el antes y el ahora, qué creen que les falta, cuáles son los roles que asumen, preguntas que ni siquiera suelen esbozar.

Al articular diferentes experiencias vinculadas a los programas de Educación Popular y Socioteológico del CMLK, se aprecia un potencial para tratar en profundidad la contribución de estas prácticas transformadoras a la calidad y condiciones de vida de las personas implicadas.

Ante las afectaciones climatológicas en la temporada ciclónica de 2008 en Cuba, los enfoques de Caminos no se ajustaron a la narrativa de la mayoría de los medios masivos, para reportar desastres naturales, en los que los más pobres aparecen como víctimas. En cambio dejó memoria de la respuesta popular para apoyar a los damnificados. Se muestran acciones solidarias en varias comunidades, la reacción de los artistas e intelectuales y de los propios trabajadores del CMLK, que fueron a las zonas más afectadas para acompañar a los damnificados. Las personas en desventaja social, vulnerables ante esas inclemencias, se saben con capacidades y potencialidades para salir adelante. Se critican las actitudes egoístas, "los sálvese quien pueda", que también se asoman ante sucesos de esta naturaleza y se refuerzan valores como la solidaridad, el compromiso social y la laboriosidad. Esa fue una manera de presentar a los más pobres, rompiendo el habitual esquema que los sitúa de brazos cruzados, víctimas de su propio destino.

Algo similar sucedió al referirse a Pogolotti, comunidad donde está enclavado el propio centro. En el aniversario 20 de esta institución, se reconocen valores de ese barrio, con fama de "bullanguero

y conflictivo, de peleas solariegas." Al caracterizar a su "gente sencilla y humilde" se aleja del estereotipo de marginalidad y resalta "sus proyectos sociales," su cultura popular y de los frutos del Taller de Transformación Integral, otra experiencia comunitaria que merece ser contada con más precisión. (Caminos, marzo de 2007)

En sentido general, en Caminos todavía el mayor énfasis está en los qué (los contenidos), y no en los quiénes, cuando se alude a personas en desventaja social. La cobertura al Taller Internacional sobre Paradigmas Emancipatorios[6] lo evidenció. De su séptima edición dan cuenta intelectuales presentes, más que integrantes de movimientos y organizaciones sociales participantes. Esta hubiese sido una oportunidad para recuperar testimonios de vida y de lucha en voz de sus protagonistas, pero sus opiniones se diluyen en los análisis de los tradicionalmente "entendidos" o en párrafos contextualizadores (Caminos, mayo de 2007).

Si bien los destinatarios de Kokay son de comunidades mayas empobrecidas económicamente, el tratamiento que reciben los valora como protagonistas de una rica historia ancestral, que hay que conservar y enriquecer. Las demandas que contienen sus páginas son un imperativo para la acción popular, para organizarse, conocer mejor sus derechos y exigir un trato respetuoso. En ese sentido, es favorable organizarse, debatir los asuntos de su interés, compartir con niños y niñas de otras nacionalidades indígenas. Kokay se pone al servicio de esos propósitos: publica anécdotas, relatos sobre el entorno natural, de épocas pasadas y los reclamos de los movimientos indígenas hoy.

En sus relatos se respira respeto por quienes tienen sabiduría popular. Es el caso de Hongos, alimento maya (Kokay, 2006), en el que se les dice los pequeños lectores que consulten a sus mayores, a quienes laboran en el campo y son los verdaderos conocedores, cómo identificar los hongos comestibles. Así validan el conocimiento popular y apelan, como sucede en la totalidad de los trabajos, al respeto, a beber de esa experiencia y sabiduría. Podría decirse que son la autoestima, la dignidad y el respeto los valores que más se potencian desde esta publicación infantil.

Kokay es un cuaderno de trabajo, con el que es posible interactuar de varios modos: leen sus textos, colorean sus ilustraciones, envían poemas e historias para que sean publicados y ejercitan la escri-

---

6 Convocado por el Grupo América Latina: Filosofía Social y Axiología (GALFISA) y el propio CMLK, para La Habana, con frecuencia bianual. En él confluyen actores de organizaciones sociales y académicos, por lo que ocurre un amplio intercambio de saberes y prácticas diversas. En 2009 se celebró su VIII edición.

tura maya. En la última página les piden: "escribe un consejo que te cuenten tus abuelas y abuelos", "¿qué piensas del parlamento infanto juvenil que se está constituyendo?" o les preguntan sobre los contenidos y su forma, lo que tributa a la evaluación de cada edición. Con esos juicios se conforman las nuevas propuestas de Kokay, donde los más pequeños tienen la voz protagónica.

No es de extrañar que la mayoría de los materiales referidos a la pobreza, fueran elaborados por ellos y la fuente más referida sean sus abuelas y abuelos, quienes mantienen la tradición oral, como vía de transmisión del conocimiento de generación en generación, una estrategia de resistencia ante la dominación. (Matzir, 2009) Los docentes en las escuelas, también tienen una participación activa en el proceso comunicativo. Ellos ayudan a identificar propuestas temáticas e incorporan muchos de esos textos y ejercicios a sus clases.

Con respecto a los participantes en el proceso comunicativo de Caminos todavía la mayor carga está en su editora. No existe un equipo de profesionales para llenar sus planas y son los colaboradores quienes incorporan materiales, pero no se vincula al proceso productivo establemente. Predominan las contribuciones de los diferentes programas de trabajo del centro, que acostumbran a reportar su participación en eventos o en espacios formativos. Actualmente educadores y educadoras populares e integrantes de la plataforma ecuménica, vinculados al CMLK, participan en un proceso de diagnóstico y capacitación en comunicación para contribuir con el boletín, el sitio web, la revista y animar la red nacional que integran. Sus criterios sobre esta publicación, recogidos a través de la aplicación de una encuesta (mayo, 2009), permiten evaluar los objetivos propuestos: "nos mantiene conectados con el CMLK, al tanto de lo que sucede", "permite acceder a artículos que no se publican en otros medios nacionales", "compartir lo que hacemos y saber por dónde van otros", y "leer materiales que están disponibles en Internet, pero como no tenemos acceso, no los veríamos."

Si bien en estas páginas se critica la situación de pobreza que han reforzado las políticas neoliberales y el sistema capitalista mundial, y se valoran las acciones y reclamos de los movimientos sociales, todavía se podría intencionar una estrategia que privilegie un tratamiento más integral de la problemática de la pobreza y las desigualdades y compartir las experiencias que luchan contra ella, en Cuba o fuera de sus fronteras. Para ellos ya tiene identificados a actores sociales que desde sus prácticas cotidianas desafían la exclusión y las penurias que esta implica.

En tanto la revista Kokay, adecua a su público infantil, problemáticas de interés para los pueblos originarios con lo que logra una

identificación y sentido de pertenencia a su cosmovisión. Su eje pedagógico atraviesa esta propuesta comunicativa, que pone en voz de la niñez la recuperación de la memoria histórica y nuevos espacios de intercambio y organización para la lucha contra la discriminación y la pobreza que los ha marginado.

ENTRE LA IMAGEN Y EL SONIDO

El cuadro 4 destaca algunos aspectos distintivos de las otras dos alternativas desarrolladas entre imágenes y sonidos:

Cuadro 4
Características fundamentales del documental y la multimedia

Aspectos	Documental "Bendita sea La Marina" (CMLK)	Multimedia "Festival Kokay" (Asociación Maya Uk'ux B'e)
público meta	Vecinas (os) de La Marina, barrio marginal de Matanzas	Comunidades y escuelas mayas
actores	Grupo gestor del proyecto socio-cultural	Niñez maya, sus padres y docentes
experiencia que comparte	Proyecto socio-cultural de un barrio en su décimo aniversario	Festival de Literatura y Danza Infantil Maya Kokay (2008)
alcance	local	local

Fuente: elaboración propia.

Kokay es un proyecto comunicacional mayor que incluye un Festival de Literatura y Danza infantil maya, en el que participan alumnas y alumnos de tercero a sexto grados. Una multimedia le sirve de soporte promocional a la décima edición de esa fiesta infantil. (julio, 2008) Con ella queda la memoria de un Festival, en el que se recuperan y recrean conocimientos y valores de la cultura maya.

En esta jornada cultural se integran profesores, padres y miembros de la Asociación Maya Uk'ux B'e, que impulsa este programa educativo. Las coreografías, el diseño y elaboración de los trajes, los elementos simbólicos, los instrumentos y la selección musical, los ocupa, previamente.

Un video presenta las demostraciones danzarias interpretadas por los niños y niñas de distintas comunidades, que participan en el Festival. En él se reconoce el apoyo de familiares y maestros que se involucran en los preparativos. Dos profesores entrevistados, comentan la trascendencia de estos espacios, para compartir tradiciones y símbolos de la identidad y la cultura milenaria maya, que cada comunidad ha alimentado. Se refieren al aporte de los mayores que trasmiten esas sabidurías a los más jóvenes y no dejan de invocar a sus ancestros, con una ofrenda sagrada para que "todo salga bien" y vivir

mejor, en armonía con la Madre Tierra", dice una niña, que cuenta lo más significativo de cada representación.

Quienes actúan ante las cámaras, bailando e interpretando canciones, son las niñas y niños, mayas. Sus danzas se inspiran en temas como los efectos del calentamiento global y la necesidad de tomar conciencia sobre ellos, la resistencia de los pueblos mayas para mantener sus conocimientos y símbolos; las formas de organización para la lucha, la ceremonia matrimonial, en la que participa toda la comunidad "para que dure el compromiso," o el diálogo con el sol para agradecerle su calor.

A la par sesiona el concurso literario, que luego nutre de textos infantiles (narrativa y poesía) las secciones de Historia y Expresión infantil de la revista Kokay. La multimedia, sin mucho costo de realización, los dota de un insumo para recuperar y compartir esta experiencia de trabajo con la niñez.

Esta apuesta de Kokay reafirma la identidad cultural maya a partir de un evento que integra la danza, la música y la literatura y que se convierte en una alternativa de comunicación articulada a un sistema que por sus valores, propósitos, y concepciones, es coherente con la comunicación contrahegemónica y que se distingue por el protagonismo de la niñez maya, sus familiares y maestros.

Para el documental Bendita sea La Marina sobre el proyecto sociocultural de ese barrio, en Matanzas, se trabajó a partir de una metodología participativa. Esta iniciativa les ha permitido reconstruir la historia del barrio y como parte de ella, la última década de transformación social y trabajo comunitario.

A diferencia de las alternativas anteriores, aquí el énfasis estuvo en el proceso comunicativo –prealimentación, capacitación, planificación, realización comunitaria, evaluación colectiva, retroalimentación con el barrio-. Después de los primeros intercambios entre miembros del Programa de Comunicación del CMLK y del Grupo Gestor (GG) del proyecto La Marina, se planificaron talleres basados en la educación popular, centrados en el lenguaje y realización audiovisual, para que el nuevo equipo (conformado con vecinos y miembros del GG) se apropiara de esta otra manera de comunicar. En la medida que avanzó la capacitación se fueron esbozando las ideas, roles y plazos para el documental. Se grabaron actividades barriales, en las que su propia gente fue entrevistada y entrevistadora, camarógrafos y guionistas, productores y promotores del producto final.

Con la intención de ofrecer otra imagen del barrio, tomaron como punto de partida los inicios de ese asentamiento poblacional (de negros libertos, a los que no les quedaban muchas más opcio-

nes que trabajos de poca remuneración económica, como estibadores del puerto, mientras para las mujeres, la prostitución era el modo de subsistencia). El audiovisual va a "las causas de la marginalidad de esa zona (llamada hasta 1959 de 'tolerancia[7]', por los bares, el juego, la prostitución, el alcoholismo) y a la situación actual de desarrollo comunitario que busca desde la cultura popular, cambiar esos signos negativos." (Prieto, 2009)

Entrelazan los testimonios de ancianas y ancianos oriundos de allí, con los de jóvenes del barrio y representantes de la cultura local, del gobierno u otras instituciones territoriales, vinculadas al proyecto, que validan la práctica desarrollada a favor de esta gente humilde.

La riqueza del trabajo colectivo (alrededor de doce personas colaboraron sistemáticamente) complejizó la realización y evaluación constante del proceso. Resultó una construcción de sentidos compartidos, a partir de las vivencias de cada uno; hay disparidades culturales y posiciones distintas ante el barrio (personas naturales de allí o no, blancos y negros, diferencias de criterios que condicionan vivencias y percepciones).

Además de la formación en educación popular, género, solución de conflictos, liderazgo, que han recibido para el trabajo comunitario con la ayuda del CMLK, el GG y miembros del proyecto de reanimación barrial, tenían un acumulado en comunicación popular. Un ejemplo es el boletín El Pon Pon, que circuló mensualmente con informaciones comunitarias. Ahora suman este documental participativo, en el que se cuentan a sí mismos como parte del proceso de cambio. Es una oportunidad para que desde dentro del barrio se vea a sí con otros ojos y se integren más a las transformaciones en curso. La premier fue el 17 de octubre de 2009 como momento cumbre del programa por el décimo aniversario de ese proyecto sociocultural. El *making off* sistematiza todo el proceso de realización que les tomó alrededor de dos años de intenso trabajo colectivo y deviene nuevo material para compartir la metodología aplicada.

Sus protagonistas dicen que: "ahí está reflejado el trabajo que hemos hecho y aunque todavía hay instituciones y personas que no creen en nosotros, van a sorprenderse al verlo." "Esto nos ha enseñado a desinhibirnos, nos ha dado fuerzas para darnos cuenta de que también podemos hacer, que no tenemos que quedarnos siempre en el

7 Con el triunfo revolucionario (enero, 1959) en Cuba la estrategia estatal se basó en la universalidad de derechos, sin establecer diferencias de ninguna índole, así que se logró disminuir significativamente la pobreza en el país.

anonimato." "Es un despertar, tocarle el alma, el corazón a la gente, o lo que tienen dormido y darles fuerza para que se unan al proyecto o que hagan su propio proyecto y crean que ellos también pueden hacer por este barrio, por el bienestar colectivo."

Bendita sea La Marina cumple una doble función, a lo interno de la experiencia renueva el compromiso de su gente y les redescubre sus aportes y transformaciones. Hacia afuera sirve de referente de lo que una comunidad pobre puede lograr, si se organiza y se convierte en sujeto de su propio destino.

Entre las particularidades de estas alternativas cubanas y guatemaltecas es posible identificar buenas prácticas comunicativas que al sistematizarse podrían replicarse en otras experiencias y contextos. Se destaca la capacitación como parte fundamental del proceso de realización del documental sobre La Marina. A través de ella se potenciaron las capacidades/habilidades comunicativas desde el lenguaje audiovisual de las personas de ese barrio, lo que se sumó a las estrategias formativas que han seguido desde el inicio del proyecto. Allí gracias a la experiencia del proyecto sociocultural, la formación ha sido una constante.

La evaluación de la revista Kokay y el modo en que se incorporan sus resultados a la nueva práctica comunicativa así como la interrelación que en ese proyecto infantil se percibe entre los distintos medios (multimedia, festival, programa radial y revista) como parte de un sistema de comunicación bien articulado, cuyo centro está en la niñez maya.

A continuación profundizaremos en la propuesta para identificar buenas prácticas comunicativas para compartir experiencias de lucha contra la pobreza y las desigualdades.

LO BUENO QUE QUEDA (BUENAS PRÁCTICAS COMUNICATIVAS Y POBREZA)

Hablar de buenas prácticas es más frecuente en el ámbito organizacional y tecnológico, aunque también se aplica en materia educativa, comunicativa y social. Su origen está relacionado con la búsqueda de resultados eficaces y eficientes en la actividad económica. Visibilizan aquellas prácticas propositivas, que pueden impulsar un cambio positivo al aplicarlas.

Esto ha propiciado el desarrollo de bancos de buenas prácticas como método generador de conocimiento e instrumento para la toma de decisiones. Podrían considerarse una guía que permite ejemplificar una actividad o proceso, realizado con resultados satisfactorios. Responden a una experiencia sistematizada, documentada y experimentada […] (Epper y Bates, 2004).

Para llegar a esta propuesta se consultó el portal Calandria[8] y la compilación Nuevas miradas en la práctica periodística[9]. Se interrogó a profesionales de la comunicación y se consideraron los resultados del análisis comunicativo anterior.

Para identificar buenas prácticas de comunicación contrahegemónica en la lucha contra la pobreza y las desigualdades, el punto de partida ha de ser:

- su compromiso con un proyecto político alternativo, que contribuya a la lucha contra la pobreza, las desigualdades o cualquier tipo de exclusión.
- el desarrollo de procesos comunicativos que tiendan a compartir información y saberes, basados en el modelo dialógico de la comunicación.
- la recuperación histórica de procesos de lucha, que ayuden a llevar su memoria crítica, a confrontar a las experiencias consigo mismas y con otras.
- el acceso de sectores populares y grupos en situación de pobreza, ellos son sujetos sociales, comunicadores potenciales.
- el tratamiento a la pobreza y las desigualdades en profundidad y de modo integral.
- la función educativa de la comunicación, y que se propicie la capacitación permanente, para compartir experiencias, pero también para decodificar críticamente el discurso hegemónico.
- una estrategia que aproveche las potencialidades tanto de la comunicación contrahegemónica global o regional, como la comunicación mediática, interpersonal o grupal.
- la promoción de valores como la solidaridad, la responsabilidad social, que favorezcan cambios de actitudes, para pasar de la indiferencia al compromiso con la búsqueda de soluciones colectivas. La pobreza no es asunto exclusivo de pobres.

Con esos principios, el cuadro siguiente nos desafía a hacer otro tratamiento comunicativo de la pobreza en los medios:

---

8 http://www.calandria.org.pe

9 Una publicación del programa Comunicación y Pobreza, desarrollado por la Escuela de Periodismo Universidad Diego Portales, Fundación para la Superación de la Pobreza, y el Hogar de Cristo en Chile.

Cuadro 5
Desafíos comunicacionales para el tratamiento comunicativo de la pobreza

Aspectos	Punto de partida	Horizonte
Tratamiento temático	Elemento del contexto	Tema central o transversal
Enfoque	Parcial	Integral
Fuentes	Expertos, voceros oficiales	Sumar testigos, actores y líderes populares
Participantes	Testigos mudos: Beneficiados, olvidados por las políticas públicas	Testimoniantes: protagonistas de Experiencias de lucha vs. la pobreza y desigualdades
Atributos	Estigmatización de los sujetos, segregación social y espacial de los pobres, asociación a rasgos negativos (delincuencia, drogas, flojera), datos estadísticos	Historias de vida, valoración de los pobres como sujetos activos, interpretación crítica de proyectos y datos, contextualización histórica
Seguimiento informativo	Eventual: catástrofes naturales y militares, informes, acciones de caridad y filantropismo	Habitual: implementaciones de políticas, estrategias de articulación, experiencias populares
Función de la comunicación	Informativa, de denuncia	Educativa, movilizativa
Géneros predominantes	Reportajes informativos	Reportajes de investigación, dossiers que integren varias temáticas, enfoques y géneros

Fuente: elaboración propia a partir de aportes de Fernando Ossandón (2009: 55).

Para visibilizar experiencias de lucha contra la pobreza y las desigualdades desde la comunicación contrahegemónica, se recomienda elaborar fichas que sinteticen sus características, potencialidades, frenos y contribuciones:

Cuadro 6
Ficha para sintetizar experiencias de lucha contra la pobreza y las desigualdades

Ejes a recuperar	Aspectos a considerar	Preguntas de apoyo
organizativo	Información general: -temas de interés -objetivos -ámbitos de incidencia -origen y valores que sustenta la experiencia -estrategias de sostenibilidad	¿Cuál fue el punto de partida? ¿Se han mantenido los mismos propósitos? ¿Cuáles son los temas y áreas más impactados por la experiencia? ¿Cómo conciben su sostenibilidad, cuánto condiciona su desarrollo y autonomía?
articulador	-principales actores y sus roles -alianzas	¿Quiénes son sus protagonistas? ¿Son coherentes entre el discurso y el actuar? ¿Cómo trabajan la equidad de género? ¿A qué otras experiencias, organizaciones y movimientos se articulan? ¿Qué principios comparten?

Ejes a recuperar	Aspectos a considerar	Preguntas de apoyo
pedagógico	-aprendizajes compartidos (obstáculos, resultados, desafíos) -capacitación	¿Qué cambiaría? ¿Algún nuevo desafío? ¿Cómo conciben la evaluación de la experiencia? ¿Qué importancia le conceden a la capacitación? ¿Cómo la desarrollan?
comunicativo	-alternativas de comunicación propias -concepciones comunicativas -estrategias para compartir los resultados de la experiencia	¿Qué canales, medios de comunicación utilizan para compartir, debatir y enriquecer esta experiencia? ¿Cuál es el sentido de los flujos comunicativos que generan? ¿Quiénes participan en el proceso comunicativo?

Fuente: elaboración propia.

Lo anterior posibilita apropiarse de esas experiencias y recuperar en voz de sus protagonistas aquellos aspectos más relevantes, que dan testimonio del trabajo realizado. Sería conveniente tributar todos estos elementos a bancos de buenas prácticas que en el futuro se puedan identificar como referentes en la lucha contra la pobreza y las desigualdades.

APUNTES FINALES

En el campo de la comunicación también se precisan estrategias que se integren a los esfuerzos por erradicar la pobreza y las desigualdades. Las concepciones comunicativas reflejan las relaciones de poder, de exclusión-inclusión, o los antagonismos entre "los de arriba" y "los de abajo", entre "los con voz" y "los silenciados".

La comunicación contrahegemónica es la apuesta de los movimientos y organizaciones sociales, que se ingenian medios propios para tratar sus problemáticas, compartir sus culturas, socializar denuncias y delinear mejor sus sueños. La existencia de la pobreza y las desigualdades es incompatible con ese proyecto en construcción.

El análisis que nos ocupó hasta aquí evidenció que el tratamiento comunicativo de la pobreza y las desigualdades no está declarado en los perfiles editoriales u objetivos comunicativos de las alternativas estudiadas, pero sí se conecta con otros propósitos más generales, a través de los cuales se aborda indirectamente, según las características de cada soporte y tipo de público. Desde el punto de vista temático se relaciona con cuestiones políticas, sociales y ambientales fundamentalmente. La cultura popular, el trabajo comunitario y la cobertura a eventos de movimientos y organizaciones sociales, aparecen como oportunidades para compartir experiencias de lucha contra la pobreza y las desigualdades, en voz de sus propios protagonistas.

Se hace énfasis en la recuperación de la cosmovisión propia, la memoria histórica e identidades culturales, desde los sujetos en desventaja social, y situarlos en el centro del proceso comunicativo, contribuyen a elevar su autoestima, dignidad y sentidos de pertenencia e identificación con sus orígenes, lo que repercute favorablemente en los niveles de participación en sus respectivos espacios organizativos.

Valoran la comunicación como parte de sus procesos formativos y organizativos. Lo anterior da cuenta del creciente reconocimiento dentro de los movimientos sociales a la comunicación como un derecho humano, un bien común, y los esfuerzos por alzar voces diversas, desde medios propios, en donde critican la exclusión y las desigualdades provocadas por el injusto orden vigente.

Operan con aportes de la cooperación internacional provenientes de países del norte, como Save the children (proyecto Kokay) y Ayuda Popular (Caminos), ambas de Noruega y OXFAM de Canadá (documental Bendita sea La Marina). Reconocen que mantienen relaciones de respeto y complementariedad con esas agencias, a partir de ejes temáticos y objetivos de interés común, aunque aspiran a lograr estrategias de sostenibilidad con mayor independencia económica.

La comunicación permite compartir sentidos comunes, vivencias, modos de hacer. Si bien las alternativas estudiadas, promueven experiencias de transformación, el tratamiento comunicativo de ellas, podría tener una intencionalidad mayor, que identifique los factores de inequidad, las dificultades, pero también sus logros. Apropiarse críticamente de esas prácticas facilitaría aprender de ellas.

Son la revista Kokay y el documental sobre La Marina, las que mejor logran dar cuenta de procesos de transformación protagonizados por personas en situación de pobreza, que a través de la comunicación, se descubren a sí mismas como actores fundamentales de las experiencias que cuentan o recuperan de la memoria de otras y otros.

La evaluación sistemática, la capacitación y la articulación a otras alternativas comunicativas contrahegemónicas, permiten repensar esas propuestas, sumarle nuevos rostros e integrarlas a acciones de mayor visibilidad. Los bancos de buenas prácticas son otra opción para sensibilizar a periodistas, autoridades y a la opinión pública en general, sobre la necesidad del tratamiento de la pobreza en profundidad.

Mediante la comunicación se pueden propiciar debates públicos, compartir e integrar experiencias y propuestas valederas para avanzar hasta la todavía distante erradicación de la pobreza y las desigualdades. También ofrece múltiples rutas a la investigación social, para deconstruir el complejo entramado de la dominación o mejor aún, para sistematizar las alternativas que permiten oír las voces de los que

han sido forzados a callar, en abierto desafío a las imposiciones que se diseñan desde el norte.

BIBLIOGRAFÍA

Aharonian Aram 2009 "Democratizar las comunicaciones sí, pero... ¿sabemos cómo y para qué?" en el *Servicio Informativo ALAI*, agosto. Disponible en www.http://movimientos.org, consultado el 20 de agosto de 2009.

Burch Sally 2003 "El reto de articular una agenda social en comunicación" Ponencia presentada en el III Foro Social Mundial de Porto Alegre, enero de 2003. Disponible en http://www.movimientos.org/foro_comunicacion/show_text.php3?key=1299. Consultado el 6 de septiembre de 2008.

_____2007 "Comunicación: puntos de agenda" en América Latina en Movimiento, Nº 426, (pp 1-4).

Boletín Caminos 2007 (La Habana) Nº 72, enero.

Boletín Caminos 2008 (La Habana) Nº 86, junio.

Boletín Caminos 2007 (La Habana) Nº 74, marzo.

Boletín Caminos 2007 (La Habana) Nº 76, mayo.

Boletín Caminos 2007 (La Habana) Nº 78, julio-agosto.

Boletín Caminos 2008 (La Habana) Nº 88, septiembre.

Cárdenas Laura 2009 *Comunicación y construcción de ciudadanía. Aportes para el desarrollo* (Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación).

Congreso Mundial de Comunicación y desarrollo. Declaración regional latinoamericana, disponible en *Communication Initiative*. Disponible en http://www.comminit.com/la/drum_beat_152.html. Consultado el 2 de mayo de 2009.

Echeverría Martín 2009 Cuestionario para este estudio, respondido por correo electrónico.

Epper, Rhonda y Bates, A. W. 2004 *Enseñar al profesorado cómo utilizar la tecnología. Buenas prácticas de instituciones líderes* (Barcelona: Editorial UOC).

Espina Mayra 2008 *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana* (Buenos Aires: Clacso).

Fleury Sonia 1998 "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90" en *Nueva Sociedad* Nº156, julio-agosto.

García Canclini Néstor 2004 "Ideología, cultura y poder" en Romero María Isabel y Hernández Carmen Nora (comps.) *Concepción y metodología de la Educación popular.*

Selección de lecturas (La Habana: Editorial Caminos) Tomo I, pp. 175- 191.

García Santiago 2009 cuestionario para este estudio, La Habana.

Gramsci Antonio 1975 *Notas Sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno* (México: Juan Pablo).

_____1981 (1975) *Cuadernos de la cárcel. Edición crítica* (México: Ediciones Era) Tomo I.

_____1997 *Gramsci y la filosofía de la praxis*, compilado por Ramos, Gerardo y Acanda Jorge Luis (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales).

Kaplún, Mario 2002 *Una pedagogía de la comunicación. El comunicador popular* (La Habana: Editorial Caminos).

Kohan, Néstor 2004 "Gramsci para principiantes" en *Concepción y metodología de la educación popular. Selección de lecturas* (La Habana: Editorial Caminos), Tomo I pp. 265-288.

Martínez Heredia, Fernando 2005 "Anticapitalismo problemas de la hegemonía" en *En el horno de los 90* (La Habana: Editorial Ciencias Sociales) pp. 235-245.

Matzir, Marta Lidia 2009 *Cuestionario para este estudio, respondido por correo electrónico*.

Miguel de Busto Juan Carlos 2007 *Comunicación sostenible y desarrollo humano en la sociedad de la información* (Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional).

Murillo, Susana 2008 "Producción de pobreza y construcción de subjetividad" en Alberto D.

Cimadamore y Antonio David Cattani (coordinadores) *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores).

Natanson, José 2008 "Pobreza y crecimiento en América Latina" en *Futuros* Nº 20, vol. 6 (disponible en http://www.revistafuturos.info, consultado el 3 de noviembre de 2008)

Núñez Hurtado, Carlos 2006 *Educar para transformar, transformar para educar. Una perspectiva dialéctica y liberadora de educación y comunicación popular* (La Habana: Editorial Caminos).

Ossandón, Fernando 2009 *Comunicación para la superación de la pobreza en Nuevas Miradas en la práctica periodística: pobreza, exclusión e integración social* (Santiago: Programa Comunicación y Pobreza).

Prieto, Ángel 2009 *Cuestionario para este estudio*, La Habana.

Santander, Pedro 2003 "Comunicación medial y construcción de contrahegemonía: buscando intersticios" en Discurso.org (http://

www.revista.discurso.org/articulos/Num4_Art_Santander.htm) Año 2 Nº 4 (consultado el 5 de agosto de 2009)

Revista infantil Kokay, mayo 2007. Asociación Maya Uk'ux B'e, Chimaltenango, Guatemala.

Revista infantil Kokay, Julio 2007. Asociación Maya Uk'ux B'e, Chimaltenango, Guatemala.

Revista infantil Kokay, julio, 2006. Asociación Maya Uk'ux B'e, Chimaltenango, Guatemala.

Trujillo Idania 2009 cuestionario para este estudio, La Habana.

Vidal José Ramón 2002 Medios público: un laberinto de relaciones y mediaciones (La Habana: Editorial Pablo de la Torriente).

_____2008 "Claves dialógicas para interpretar la realidad cubana". Entrevista realizada por Anneris Ivette Leyva y Abel Somo.

Dennis Armando Valvert Gamboa*

DERECHOS Y ACCIÓN COLECTIVA FRENTE A LA POBREZA

Historia e imaginarios sociales de los pobladores de un asentamiento precario en Ciudad de Guatemala

INTRODUCCIÓN

La investigación que se presenta a continuación, hace una reconstrucción histórica de la imagen sobre la forma como se han construido los espacios para la exigibilidad colectiva o no de ciertos bienes públicos en la comunidad San José el Esfuerzo ubicada dentro del sector conocido como La Limonada en la zona 5 de la ciudad de Guatemala.

Se realizaron entrevistas en profundidad a líderes y participantes de comités de mejoramiento de este otrora asentamiento precario en Ciudad de Guatemala complementado con un análisis bibliográfico que permitió conocer y explicar el por qué de la existencia o no de un relato sobre el derecho colectivo detrás de las acciones afirmativas de las organizaciones barriales, cuáles han sido sus límites como territorio segregado dentro de la ciudad y dentro de un Estado que en su trayectoria ha sido políticamente indiferente a las demandas de la problemática habitacional, estado con el que estos pobladores organizados se articulan tangencialmente con motivos clientelares a una

* Guatemalteco. Sociólogo por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Becario del Programa CLACSO-CROP año 2008. El autor agradece profundamente a la socióloga María Isabel Messina Baeza por su valiosa colaboración durante la realización del presente trabajo, así como por las pertinentes observaciones metodológicas realizadas al mismo.

serie de iniciativas organizativas que median entre el poder público y los habitantes del lugar.

Las organizaciones creadas dentro del espacio estudiado: San José el Esfuerzo, se han cohesionado a través del sentido comunitario generado a través del tiempo debido a la exclusión en el acceso a bienes públicos ofrecidos al resto de la ciudad, generando un relato oral *sui generis* sobre la identidad como "invasores" y que fundamenta las formas de participación comunitaria aún hoy en día en este lugar. Dicho relato generado a partir de la imagen constituida por la experiencia histórica de sus experiencias organizativas, interesa menos por su veracidad objetiva, que por su notable capacidad de cohesionar el limitado capital social con que aún cuentan las exiguas formas de organización dentro de esta comunidad.

De las experiencias organizativas llevadas a cabo durante más de cuarenta años para intentar hacerse de dichos servicios, se fue creando una "tradición" que cohesiona a los pobladores originales y sus descendientes aún dentro de un contexto "adverso" en términos de interés participativo: tanto las condiciones materiales de existencia de estos que fueron en su momento como parte de las primeras migraciones que cambiaron el rostro de la ciudad de Guatemala a finales de los años 50, el esquema de relaciones sociales estructurado a partir de sus estrategias de supervivencia en la ciudad: las redes sociales de paisanazgo/parentesco y las relaciones cliente/patrón con la carga de subordinación relativa que comportan.

Aunque ahora la participación dentro de esta comunidad estudiada se reduce en el presente a la intermediación del comité de vecinos ante la Alcaldía e instituciones privadas de carácter no lucrativo, tras de sí, hay una narrativa extensa sobre los límites y posibilidades de la acción colectiva entre un grupo que originalmente dado su origen (pobladores pobres del área urbana de ciudad de Guatemala, inmigrantes) y sus condicionantes estructurales (dependencia de redes familiares y clientelares para sobrevivir en la ciudad ante la inexistencia de una oferta estable de trabajo asalariado basado en calificaciones) deparaba pocas posibilidades de generar un movimiento que articulara a los pobladores de dicha área (Roberts, 1972: 331).

Sin embargo, para los "otros", los "recién llegados", es decir el resto de los residentes que ha llegado en calidad de comprador o arrendatario décadas después de la invasión (dado el atractivo que posee como vivienda económica para los sectores populares dentro de la ciudad de Guatemala), y que no participaron en la lucha por transformar la comunidad, y para quienes los alcances limitados de la acción colectiva dentro de este asentamiento poco significa. Para estos habitantes "no invasores", el comité y la organización en gene-

ral carecen de cualquier legitimidad o eficacia ante los problemas de la cotidianeidad individualizada al no tener ningún nexo apropiativo con la narrativa histórica de la comunidad.

ALCANCES Y LÍMITES DEL ENFOQUE DE DERECHOS COMO ARTICULADOR DE LA ACCIÓN COLECTIVA

El Enfoque de Derechos se ha mostrado como una alternativa tanto objetiva como subjetiva dentro de las estrategias que desde el Sur pueden pensarse para el combate a la pobreza. Es objetiva en términos de estándar normativo de las garantías mínimas que los miembros pertenecientes a una sociedad debieran poder gozar (tal y como lo define la Declaración de Derechos Sociales Económicos y Culturales DESC) así mismo subjetiva en la medida en que los DESC se convierten en un relato poderoso que articula lo reivindicable, o lo que en virtud de su vulneración, los grupos sociales están legitimados a exigir reparación frente al ente correspondiente.

Desde el Enfoque de Derechos se ha abordado el problema de la exigibilidad como una propiedad jurídica en virtud de la cual los individuos, por el hecho de ser humanos, gozan de ciertas garantías a nivel social y económico, por lo que están en capacidad de exigir al Estado (su respeto a cualquier organización o ciudadano) (o como refiere la Declaración de Quito sobre los DESC, aquí estarían incluidos también los grandes agentes económicos nacionales y externos en un contexto de desterritorialización del poder propio del proceso de globalización capitalista, la reparación o intervención en caso los derechos sociales de una colectividad sean vulnerados. La fortaleza del enfoque de derechos estriba en reconocer a nivel normativo un mínimo de garantías sociales y económicas que todo grupo humano es titular, y por lo tanto sujetas de ser exigibles.

Una de las características particulares del enfoque de Derechos y en particular de los DESC, es la generación de una narrativa que da legitimidad a la acción colectiva frente a la pobreza en virtud del reconocimiento en cuanto categoría de derecho, porque los derechos humanos habilitan a los otros individuos y a las comunidades otorgándoles derechos que crean en otros obligaciones jurídicas, según Contreras pueden ayudar a equilibrar la distribución y el ejercicio del poder, tanto entre las sociedades como dentro de ellas, es decir a juicio de Contreras:

> "[que] los derechos humanos pueden mitigar la impotencia de los pobres". Este principio según la investigadora, fundamenta la afirmación de que los derechos humanos, al menos en formulación normativa, constituyen una verdadera arma de apropiación de los pobres (Contreras, 2005: 112).

El enfoque de derechos comporta una propiedad de praxis social al otorgarle un papel protagónico a los pobres al dejar obsoleta la idea de sujetos pasivos receptores de obras sociales y caridad, y los convierte en actores de su propia historia, "otorgándoles un status de contraparte frente a otros" (Contreras, 2007: 51) Sin embargo si dimensionamos dicha exigibilidad como un proceso social, esta necesita de ciertas condiciones y los espacios políticos que en efecto sean relacionales y que hagan efectivas las demandas de los grupos vulnerados en ese respecto.

Una limitante, dado su carácter de enfoque normativo, es que la exigibilidad como dimensión jurídica encuentra sus límites en la praxis social: los individuos vulnerados de dichas garantías, están excluidos del acceso a la justicia, o en virtud de la exclusión política que en la realidad sufren estos grupos (Valvert, 2007: 97) , esto nos explicaría el por qué la Exigibilidad de los DESC desde el ámbito jurídico pareciera tener un rendimiento limitado en términos de acción social colectiva y en términos de la justiciabilidad de estos derechos cuando son vulnerados (Pérez Bustillo, 2007: 73) .

Bajo la visión de organizaciones de defensa de los derechos colectivos, la colectividad quedaría definida como "aquella organización territorial de individuos que poseen y reclaman una ciudadanía diferenciada, es decir a ser considerados como ciudadanos con igualdad de derechos ante el Estado pero de ser capaces de expresar como colectivo humano su alteridad y su derecho a ser diferentes colectivamente"[1]. De esta visión se rescata el papel central que se le otorga a la identidad colectiva como prerrequisito fundamental para la exigencia de los derechos colectivos.

De esa cuenta una limitación del enfoque de derecho como articulador de la acción colectiva, radica en la distancia existente entre su formulación normativa y su capacidad de apoderarse del imaginario social sobre la acción colectiva frente a la pobreza, a este respecto, debe tomarse en cuenta como referente general uno de los efectos desintegradores en términos sociales, que a criterio de López tuvieron los procesos de modernización estatal bajo la lógica de acumulación del modelo neoliberal:

> [en la década de 1990] es un crecimiento fincado en la privatización de los bienes del Estado y en el desmantelamiento de la institucionalidad estatal, esta institucionalidad, con sus limitaciones y deficiencias, permitía una acción reguladora de la actividad económica y proveía a la

1 Los Derechos Colectivos: Garantías y Consideraciones al respecto del Colectivo. Observatorio Cultural Canek, 2009. Documento de capacitación.

> sociedad de bienes y servicios públicos, que de alguna manera tenían un efecto de integración social, ya que podían ser demandados en el marco del bien común. (López, 2005: 69).

La privatización de los bienes del estado que alude López, tuvo en efecto también en los espacios o marcos de acción en donde los derechos y la acción colectiva podían ser demandados en cuanto que bienes públicos, ¿cuál fue la alternativa creada bajo este nuevo paradigma para la obtención del bienestar dentro de los sectores populares? La deificación de lo privado dentro del imaginario colectivo, trajo consigo la privatización de los espacios públicos, siendo el único soporte material del bienestar las rutas individualizadas de acceso al mismo, este proceso de individualización del bienestar es un proceso propio de la reconfiguración social y política del paradigma neoliberal que acabó por relegar lo político a segundo plano de la cotidianeidad de las personas y en particular de quienes padecen la pobreza.

Por ello, la aproximación metodológica llevada a cabo en el presente estudio se hizo a través de la reconstrucción histórica de la articulación de la acción colectiva dentro del asentamiento San José el Esfuerzo, comunidad producto de la ocupación masiva de terrenos en el área de la ciudad de Guatemala a finales de los años 1950 en función de la forma y característica de la acción colectiva, sus continuidades y rupturas hasta el presente para finalmente evaluar en el presente como esta acción colectiva frente a la pobreza es percibida por sus habitantes; esto último, en virtud de las entrevistas en profundidad realizadas a 20 miembros y ex miembros de organizaciones populares dentro del asentamiento San José el Esfuerzo.

LA LIMONADA: PUNTO DE INFLEXIÓN DE LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL DE LA CIUDAD DE GUATEMALA

El territorio ocupado por el asentamiento San José el Esfuerzo, es parte de una serie de cinco asentamientos ubicados en las laderas de los barrancos ubicados entre la zona 1 y 5 de la ciudad de Guatemala denominados genéricamente como la Limonada, a diferencia de la ubicación "tradicional" de los asentamientos precarios en el área de la ciudad (con excepción de los asentamientos hoy desaparecidos a lo largo de la vía férrea), la Limonada no se encuentra en la periferia de la ciudad, se ubica en el centro de la misma, dada la topografía particular del sector, este terreno irregular y quebrado permaneció deshabitado por décadas hasta su ocupación en 1959 por parte de pobladores residentes en otras áreas precarias de la ciudad de Guatemala, principalmente de barrios pobres del centro

de la Ciudad que habían sido en su momento habilitados como una solución al problema de la vivienda luego de los terremotos del año 1917.

Si bien no fue la primera ocupación de tierras, marcaría un punto de inflexión en la problemática habitacional de la ciudad de Guatemala hacia finales de los 50: era la primera invasión masiva que lograba resistir exitosamente al desalojo en una ciudad en la que el imaginario social de las elites urbanas concibe como un lugar de *disfrute y civilización* "donde la miseria no es conocida", dicha idealización de la ciudad de Guatemala representa "el lado de la medalla de una oligarquía alienada y racista [dicha oligarquía] que carente de creatividad, vivía de la imitación de estilos y gustos extranjeros" (Gellert y Pinto Soria, 1992: 66).

Anteriormente, entre 1944 y 1951 ya se habían realizado algunas ocupaciones aledañas a asentamientos precarios que a su vez habían surgido después de los terremotos de 1917 como la finca el Gallito y finca La Palma (Morán Mérida, 1994: 14), A diferencia de estos, la ocupación de la Limonada se dio de forma inmediata y masiva en un área céntrica de la ciudad. La formación de dicho asentamiento coincide con los profundos cambios sociopolíticos, económicos y territoriales que supuso el proceso de modernización impulsado por los gobiernos del período revolucionario de 1944-1954 y las consecuencias de la ruptura de este mismo proceso, según Gisela Gellert para dicho período y los años siguientes:

> Una explosiva tasa de crecimiento vegetativo de la población en general y la liquidación de la reforma agraria en 1954, provocaron inmensas migraciones hacia la capital, más que duplicando su número de habitantes entre 1950 (284.276) y 1964 (572.671), rompiendo así los límites válidos desde la fundación de la ciudad y causando corrientes sociales intraurbanas de dimensiones hasta ese entonces desconocidas (…) con todas sus consecuencias en forma de cambios funcionales y estructurales, el aparecimiento de un cinturón de asentamientos informales alrededor del sector céntrico. (Gellert y Pinto Soria, 1992: 31)

Las relaciones pobladores-estado, experimentaron durante el período democrático un giro radical con relación a la forma como se había atendido el problema habitacional de los sectores populares. Es en este período donde los pobladores empiezan a encontrar los espacios viables políticamente para dar solución al problema habitacional de la ciudad de Guatemala.

La participación política se vuelve más inclusiva hacia sectores de la sociedad con escasa vinculación a la dinámica política, tal es el

caso de creación de los movimientos de pobladores, que en algunos casos como la altamente cohesionada Unión de Compradores de Lotes (UCL), agrupaba desde residentes de lotificaciones de clase media hasta residentes de áreas precarias, llegando a tener en 1954, poco antes del derrocamiento de Jacobo Arbenz, más de 5,000 afiliados de 179 lotificaciones (Morán Mérida,1994: 19).

Las acciones de exigibilidad del derecho a la vivienda de dichos movimientos consigue algunos de sus primeros logros a finales de los años 40: la alianza movimiento sindical-pobladores al presionar al Estado sobre leyes que protegieran los derechos de los inquilinos concreta su reconocimiento histórico a través del decreto 504 a favor de los arrendatarios, luego de un proceso de derogación, ciclos de protesta y presión por parte de la Liga de Inquilinos y la Central General de Trabajadores de Guatemala y un decreto intermedio que detiene los juicios de desahucio por falta de pago, se promulga finalmente cinco años después, la Ley de Inquilinato (Decreto 1027), esta ley "Declaraba irrenunciables los derechos adquiridos por los Inquilinos y anulaba todos los contratos existentes, ya fueran escritos o verbales, cuando violaran o limitaran los derechos de los inquilinos" (Ibíd.: 16).

Por otra parte la UCL lograba la regulación de precios por medio de tope para la venta de lotes según valor declarado en la matrícula fiscal, la creación en 1952 de una comisión de vivienda para la formulación de la Política Nacional de Vivienda para las Clases Populares que no sólo sería un paso fundamental para responder de forma integral a la problemática de la vivienda, sino que presagiaba la inminente reforma urbana, que finalmente vería truncada su implementación con la caída del gobierno de Jacobo Arbenz en 1954.

No podemos afirmar si en realidad la toma de tierras en la Limonada (y por tanto en San José el Esfuerzo) fue un efecto directo del cierre de la vía política que supuso para los movimientos de pobladores la ruptura democrática de 1954, pero la desprotección legal de los inquilinos pobres y la articulación reciente entre pobladores pobres y organización sindical (algunos actores eran en realidad parte de ambos, como en el caso de uno de los entrevistados en los siguientes capítulos) provocaron las primeras medidas de hecho, es decir la ocupación de terrenos en el corazón mismo de la ciudad excluyente: primero una ocupación masiva de terrenos baldíos de un predio municipal al norte de la ciudad en 1959, la cual es desalojada; una semana después 600 personas invaden los barrancos de la zona 5 de la ciudad, formando así el primer gran asentamiento precario en la ciudad de Guatemala (Rojas, 1985: 98)

Vista aérea de la zona 5 de la ciudad de Guatemala: El área sin nomenclatura en la imagen corresponde al barranco donde se asienta el conjunto de cinco asentamientos denominados "La Limonada", el círculo en rojo señala la ubicación del asentamiento San José el Esfuerzo, a diferencia de otros grandes asentamientos precarios, la Limonada se encuentra en el centro de la ciudad.

DIÁLOGO ENTRE EL RELATO DOCUMENTAL DE LOS AGENTES EXTERNOS CON LA VOZ DE LOS ACTORES DE LA ACCIÓN COLECTIVA FRENTE A LA POBREZA

A excepción de la información aportada por Roberts (Roberts, 1972) y Rodas (Rodas Maltez, 1990), las aproximaciones a los asentamientos precarios que conforman el sector de La Limonada en la zona 5 de la ciudad de Guatemala, se limitan a informes superficiales de organizaciones de carácter asistencial o de cooperación, referidas principalmente a las condiciones de "infraestructura básica" en dicho lugar, careciendo de una perspectiva inclusiva de la percepción de los actores de la organización.

El estudio de Roberts realizado a partir del año 1966, tal como el investigador afirma: "estudia el área con el objetivo de explicar el cambio social en países en vías de desarrollo de crecimiento urbano acelerado para lo cual se enfoca en el estudio de familias pobres viviendo en ciudad de Guatemala"[2] (Roberts, 1972: 3).

El análisis de Roberts se centra en el comportamiento de dichas familias en términos de dos perspectivas interconectadas: en la primera realiza el análisis de las "implicaciones del crecimiento urbano acelerado en las vidas de las personas pobres". (Ibíd.: 4) los procesos migratorios y la inserción precaria de los pobres dentro de una estructura de empleo urbana que se ve desbordada en su capacidad de generar empleo a un creciente número de inmigrantes tras

2 Traducción del original.

la crisis económica posterior al derrocamiento de Jacob Arbenz y el primer año del gobierno de Miguel Ydígoras (las mayores tasa de actividad migratoria rural-urbana de carácter permanente detectada en los primeros habitantes de las colonias que forman la Limonada, corresponde al período comprendido entre 1954-1958 años en que también la asistencia extranjera se incremento drásticamente. (Roberts, 1972: 75).

Las redes y construcciones de relaciones de confianza entre los miembros del recién formado asentamiento afirman la tesis de que la falta de información mutua al margen de las relaciones de parentesco o amistad limita seriamente la acción colectiva, y en este contexto, las relaciones externas de tipo clientelar, se convierten en un recurso valioso para los sectores más pobres de la ciudad de Guatemala. Se describe la inserción de los inmigrantes rurales dentro de la ciudad de Guatemala hacia finales de los años 50 y principios de los 60 a los patrones clientelares que configuran las relaciones entre sociedad civil y el poder público ante la falta de una vinculación sociolaboral favorable que cimiente una identidad compartida con la suficiente fuerza negociadora ante el poder local, de esta cuenta, las relaciones de paisanaje o parentesco y los patrones de subordinación clientelar se convierten en los ejes a través de los cuales se vertebran los vínculos asociativos entre las personas.

Las diferentes carreras y la movilidad dentro de la ciudad hace que no exista un patrón identitario estable que permita el reconocimiento de los intereses que poseen en común, no tienen información acerca del "otro" lo cual impide que puedan generar relaciones de confianza y cooperación. (Roberts, 1972: 331).

Ante la falta de una identidad colectiva, la alternativa: el relacionamiento con el entorno exterior de manera subordinada, los individuos se relacionan con agentes externos, es por estas razones, que es imposible el desarrollo de una fuerte identidad colectiva entre los grupos (Ibíd.: 332), la cual es indispensable para el desarrollo de una actividad y consciencia política permanente.

Por otro lado, las primeras acciones institucionales de organización, de origen demócrata cristiana datan del año 1966. El Movimiento Nacional de Pobladores empieza su trabajo en el área de la "Limonada" que aglutina a las 5 ocupaciones instaladas en los barrancos de la zona 5 de la ciudad de Guatemala, área de la cual San José el Esfuerzo es parte (Según el MONAP).

> … La teoría de que la promoción popular es la única forma de lograr establecer una manera digna de vivir, y salir de esta situación de miseria en que actualmente se encuentra la mayor parte de la población

> guatemalteca, y la única forma de lograr esta salida es: organizando y motivando a la participación e integración, a los sectores marginales… (CITGUA, 1991)[3].

La radicalización del MONAP (al cual pertenecerían los lideres de San José el Esfuerzo hacia finales de los años 60) coincide con el vacío de representación en el Esfuerzo durante la segunda mitad de los años 1970 y principios de los años 1980, aunque no se pudo demostrar durante el trabajo de campo, los entrevistados se limitaron a señalar que no hubo comité durante ese período, se hacen alusiones a la ejecución extrajudicial de uno de los líderes que animaban la cooperativa que funcionaba en la colonia Lourdes I, asentamiento adyacente a San José el Esfuerzo y parte de la Limonada. La coyuntura sociopolítica del país de desarticulación violenta de las expresiones populares coincide plenamente con los vacíos organizativos de San José el Esfuerzo.

El mencionado vacío coincide con la articulación subjetiva más radical y análoga a un relato social basado en el enfoque de derechos a tenor de lo reflejado en la desiderata del órgano informativo del MONAP hacia 1975 (Ibíd.: 54).

> Unir a los pobladores marginales en una organización social que constituya a un verdadero grupo de presión, a través del cual se puedan exigir los beneficios a que tienen derecho toda persona humana, como miembros de una sociedad común (CITGUA, 1991).

Aunque no quedó clara la forma exacta como afectó el período de la represión urbana en ciudad de Guatemala al área de San José el Esfuerzo, el período de agudización de la violencia coincide con la ausencia de organización comunitaria dentro de la colonia.

> Alguien dijo que se creía que por estar reuniéndonos nos podían llevar presos. La gente mejor no se reunía. Cuando doña Marina le habló a doña Amanda de la Escuela [principios de los años 80] se prendió la llama de organizarnos otra vez. Fue por temor de irnos presos que la gente no se reunía (Palacios, 2009).

Sin embargo, la pertenencia de líderes locales del área de la Limonada a los movimientos de pobladores puede servir de indicador sobre el tipo de "incentivos" para la no organización dentro del área:

---

3 El Poblador, órgano informativo del MONAP, #2 Guatemala, Marzo de 1970 citado en CITGUA, 1991:54).

> En la colonia vecina [Lourdes I, asentamiento contiguo a San José el Esfuerzo] había un líder de una cooperativa. Aquí también quisieron hacer una cooperativa pero parece que los socios principales robaron, tardó como año y medio. Pero el promotor de esto era uno de la Lourdes. Don Teodoro era un líder muy celoso de los intereses comunales, lo mataron un tiempo después (1973) (Palacios, 2009).

Ya para finales de los años 80, las organizaciones beligerantes de los años 70 como el Movimiento Nacional de Pobladores, habían transformado ya su visión anterior limitándola a promover infraestructura en barrios precarios mediante el programa alimentos por trabajo, poco queda dentro de la narrativa colectiva del Esfuerzo acerca de la organización política más allá de los comités "pro mejoramiento", y tal como atestigua uno de los antiguos dirigentes, incluso en ese tiempo la politización de sus habitantes fue más bien escasas:

> Antes de venir a esta colonia fui del PGT, fui presidente del consejo consultivo de la federación textil, Yo fui parcelario de la Nueva Concepción, ahí en Escuintla, y a varios parcelarios de Santa Rosa y de Jalapa los mataron, cuando vino Castillo Armas. […] varios nos fuimos presos y uno fusilado, con mi hermano fuimos a parar presos, porque en esos tiempos a uno le ponían el dedo de comunista. Yo Trabajé con el MONAP Ellos venían, el objetivo de ellos era que nosotros recibiéramos cátedras de sindicalismo, de organización de comités. […] cuando el hermano de Mario Méndez Montenegro subió al gobierno, ya no sirvió para nada. Nosotros pensábamos que íbamos a recuperar la Revolución. No recibimos ayuda por parte de su gobierno La colonia ya estaba hecha, entonces lo que necesitábamos ya estaba hecho, los otros compañeros se fueron aflojando, otros se fueron retirando, y así fue como el comité se fue dividiendo. (Reyes, 2009).

Este es quizás el único de todos los relatos en donde explícitamente se hace alusión a la politización de los primeros líderes de San José el Esfuerzo, su origen social y experiencia organizativa contrasta ostensiblemente con las características de los pobladores que formaron el asentamiento, esto marcaría el retiro progresivo de sus cuadros más politizados. Como veremos a continuación el hecho de que esta primera politización no pudiera establecerse no implica que una narrativa posterior fundamentada en la experiencia colectiva no pudiera llevarse a cabo por parte de sus pobladores que con el tiempo empezaron a reconocerse parcialmente entre sí.

ARTICULACIÓN DE LA NARRATIVA FUNDANTE DE SAN JOSÉ EL ESFUERZO: EL RELATO DE LA INVASIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL ASENTAMIENTO COMO CONSTRUCCIÓN SIMBÓLICA LEGITIMADORA DE LA ACCIÓN COLECTIVA

La reconstrucción histórica que efectuamos nos ilustra como el imaginario social se encuentra íntimamente ligado a la experiencia colectiva de los pobladores de San José el Esfuerzo frente a las vicisitudes generadas por la precariedad, ¿cómo una población heterogénea sin referentes de identidad compartida logran establecer lazos comunitarios generadores de acción colectiva? Los orígenes de sus habitantes eran diversos, migrantes, familias pobres de otros asentamientos a orillas de la ciudad, arrendatarios aledaños a la zona, según los entrevistados y el trabajo de 1968 de Roberts, con respecto a los migrantes antes de arribar a la ciudad, con respecto a sus profesiones, también estos eran bastante diversos: artesanos, obreros, oficinistas, agricultores etc. (Ibíd.: 63)

Las narrativas de los últimos supervivientes de la ocupación de 1959, así como el relato de algunos de los hijos de esta generación de ocupantes ayudan a comprender la gestación de dicha dinámica comunitaria, de la misma forma que nos ayudan a comprender las claves de su propia desintegración, hasta reducir la organización dentro del esfuerzo a su mínima expresión actual.

A través de la organización coyuntural para la invasión genera en los años posteriores a la misma, la identidad de San José el Esfuerzo y va generando subsecuentemente la predisposición a la organización. Hay una relación bilateral entre lo organizativo y la solidificación del sentido de comunidad. Se va instituyendo aunque de forma muy lenta, la visión imaginaria de un nosotros frente a la ciudad de la cual se encuentran segregados espacialmente.

> [San José el Esfuerzo] Era un hoyo donde sufríamos deslaves y habían grandes agujeros en los tiempos de invierno. No teníamos luz en las casas ni agua potable. Teníamos un basurero de aguas negras. Cuando yo nací esto ya había sido invasión. Mi mamá nos cuenta que ella mucho tiempo alquiló un cuarto, y un primo de ella nos dio el pedazo donde ella vive, porque él no tenía familia. La lucha ha sido siempre de mi mamá, entonces ella decidió quedarse en ese pedacito, y construyó una champa hecha de lámina, nylon, lo que ella pudo, así fue como tuvimos casa (Puac, 2009).

Si bien las condiciones iniciales del asentamiento no permiten reconocer elementos de cohesión al menos durante los primeros años como se aprecia en el trabajo de Roberts, décadas más tarde, el hilo narrativo del pasado apunta hacia un auto reconocimiento que evidentemente es posible realizar ahora en el presente:

> Esto era una finca, unos desagües llenos de montes. Yo vi unas fotos que tenía mi mamá, y había un puentecito de madera y pasábamos en medio de las aguas sucias. Pero a través del comité y de las asociaciones que han pasado por nuestra comunidad que han querido ayudarnos, se ha mejorado (Hernández, 2009).

> Aquí era un terreno privado pertenecía a los hermanos Abril, lo que hoy es Lourdes I y II ya había sido invadida, dos veces, pero la primera se borró, porque el 50% de la gente se quedó enterrada por los derrumbes. Yo vivía con mi señora madre al final de la 22 calle de la zona 1, fue una gran tragedia. Con el tiempo volvieron a invadir, pero era un gran barranco, sólo había un caminito que colindaba con la fuente, y era un gran barranco. Pero este terreno era de los hermanos Abril, como era privado no se podía invadir, los hermanos Abril contrataron a la Municipalidad que hizo este relleno, y nosotros le teníamos que pagar a la Municipalidad pero no les pagamos, la Municipalidad puso unos muros con puertas metálicas, para cerrar el paso. Como era privado aquí nadie había invadido, mientras que allá habían invadido por segunda vez, esto fue como en el 60. Pero aquí era intocable. Yo en ese entonces trabajaba en la zona 10 y alquilaba. Y no sé cómo se fue organizando para que se invadiera aquí, yo no sabía nada, hasta que a mi esposa le pasaron el norte, y se hizo un grupito. Un día que yo venía de trabajar, vi que se estaba formado un grupo de gente, ya se estaba formando un comité para invadir aquí. Total que en ese momento se hizo el comité y resulté involucrado (Pérez, año 2009).

La comprensión del territorio como variable cohesionadora de la colectividad y la interpretación que el colectivo hace del mismo al ser San José el Esfuerzo y la Limonada en general un espacio segregado territorialmente e incluido parcial y desigualmente dentro del espacio urbano de Ciudad de Guatemala, obliga la pregunta ¿alrededor de qué elementos se teje la integración comunitaria en un asentamiento como San José el Esfuerzo? Un elemento fundamental para comprender la integración en el caso del Esfuerzo, es la visión del territorio como algo "socialmente conquistado": "¿invasión?, yo no diría una invasión porque aquí no había nada, esto era un basurero que nosotros mismos limpiamos con nuestras propias manos, es una invasión cuando uno usurpa algo, nosotros venimos aquí a ganárnoslo" (Pablo, sobreviviente de la ocupación de 1959) (Jiménez, 2009).

Aunque el derecho que asiste a la acción misma de la toma de tierra pareciera no ser anterior a la acción misma, la reflexión posterior que legitima la permanencia en el lugar es un recurso de identidad importante al legitimar toda la acción organizativa subsiguiente. Los vínculos identitarios no nacen ipso facto con la invasión, las acciones colectivas empiezan a fortalecerse en la medida que la gente empieza

reconocerse como parte de un colectivo con necesidades y desafíos comunes mucho tiempo después, así explica la desorganización de los primeros años y la falta de interés por buscar soluciones comunes durante el período en que Roberts estuvo presente en la zona, el testimonio de Ana confirma lo anterior:

> Ellos eran bastante ignorantes, donde pasaba el rio ponían una tablita. Abajo del río dormían los vecinos que viven aquí, dice que mi suegra les pasaba comidita, cafecito, porque ellos eran muy pobres. Nuestros padres nunca tuvieron el deseo de hacer algo, eran tan conformes, yo me acuerdo que cuando llovía hasta nos ponían debajo de una mesa para que no nos mojáramos, y a los más chiquitos nos subían encima de la mesa. Los papás no se preocupaban más de poner blocks encima de las láminas, y como no se ganaba gran cosa, si no tal vez se hubiera hecho algo mejor (Puac, 2009).

Pasada la toma inicial, los vínculos empiezan a solidificarse lentamente, prueba de ello es la alusión a cierta visión compartida sobre las problemáticas que afectan a las colonias que forman la Limonada empieza en la medida en que la indagación sobre el pasado fuerza la necesidad de una explicación, que finalmente dará también legitimidad a la forma organizativa en el presente:

> todo lo que hicimos fue por la necesidad. Porque ni modo todos lo que venían aquí eran inquilinos de otras partes, y aquí se nos ofrecía una oportunidad. Como intervino la Municipalidad los hermanos Abril ya no pudieron hacer nada. Nosotros quitamos los portones de aquí y de allá e invadimos. Por lo menos la Municipalidad no nos quiso sacar, porque como rellenó aquí y los hermanos Abril no le quisieron pagar. Pero como le digo la necesidad ha existido toda la vida, y así fue como fuimos súper poblando aquí, organizamos todo en callejones bien bonitos, ahora ya no. (Pérez, 2009).

El estigma fundante de la discriminación y segregación institucionalizada hacia el territorio de la Limonada está ligado al hecho ser la primera ocupación de pobladores pobres que logra con éxito la permanencia dentro del área metropolitana de la ciudad de Guatemala, la Limonada en su conjunto es la primera expresión del crecimiento urbano descontrolado, es la imagen del hacinamiento, criminalidad, pobreza, infraestructura precaria o nula, el crecimiento urbano planificado y centralista de la ciudad de Guatemala históricamente excluyente hacia los sectores pobres perdía su pulso con creces frente a las dinámicas socioeconómicas y migratorias, esta pérdida precipitada por las propias contradicciones de la ciudad excluyente: la derogación de la legislación que regulaba las exacciones y abusos hacia los arren-

datarios de viviendas populares, con la caída de la protección social que regía los arrendamientos creada durante el período democrático de 1944-1954 (Rodas, 1990: 17) generó las condiciones para la primera ocupación masiva de tierras urbanas en 1959 como se describió en el primer capítulo, sin embargo el éxito de El Esfuerzo constituye también su estigma fundante: en adelante, las ocupaciones que conforman la Limonada, serán por antonomasia el ejemplo negativo de comunidad en tanto que "marginal", al comportar la violación de los medios "lícitos y honestos" y la decadencia de la *tacita de plata*[4] para los sectores acomodados de la ciudad de Guatemala, que acelerará el progresivo desplazamiento hacia zonas periféricas de la ciudad para abandonar la *ciudad disfrute* de la élite económica.

La ausencia de intervención estatal en la prestación de servicios esenciales, segregó aquel territorio percibido desde afuera como un obscuro lunar de pobreza y criminalidad, y peor aún, surgido de la violación a la propiedad tal como las líneas editoriales del momento hacían entrever (Rodas, 1990) parte de la voluntad de asociación está ligado a subvertir dicho imaginario excluyente y a integrarse a la vida urbana como sujetos *útiles y no marginales*:

> Desde ese tiempo hasta la fecha se nos ha marginado. De hecho nosotros somos área marginal. Siempre recibimos rechazo para ir a aspirar a una plaza de trabajo, por la dirección en la que vivimos que está en un área marginal. Esto puede ser que haya sido uno de los motivos que ha servido como obstáculo para que se nos facilite la vida (Ana) (Puac, 2009).

EL DERECHO DE LA DIGNIDAD

La reivindicación colectiva no se hace en contra de un "enemigo" común, un actor individual o institucional concreto, se hace por lo general contra un interlocutor invisible: la misma ciudad que les excluye, las acciones colectivas, desde la visión de sus actores, no pretenden subvertir un poder establecido o un enemigo de clase tanto como subvertir un imaginario discriminador, aspira a integrar el territorio al espacio urbano de los incluidos, mostrar la valía de sus habitantes, que se encuentran fuera del andamiaje de la inclusión: el empleo, el crédito, la prestación de los servicios públicos.

> aunque vivamos en un área marginal, en un barranco y que nos tachen de lo que nos tachen, eso no quiere decir que sigamos viviendo como primitivos. Nosotros también tenemos derecho a tener lo que tienen

4 Apelativo de la Ciudad de Guatemala.

> lo demás. Porque ¿Qué tiene una persona que vive en una colonia residencial que no tengamos nosotros? Tal vez el dinero, pero la necesidades son las mismas. La dignidad es la misma, no somos menos personas por el hecho de vivir en un barranco" (Puac, 2009).

Superar el estigma de lo marginal se vuelve un imperativo de la organización dentro del San José el Esfuerzo, la exigencia de condiciones de vida digna dentro de la colonia, por la cual se articulan los esfuerzos tiene ese componente de reivindicación moral frente al área urbana que les excluye, por lo que se refiere recurrentemente a la invisibilización de las capacidades humanas de sus habitantes, considerados marginales en virtud de su *ausencia de capacidades para integrarse plenamente a la vida urbana de forma legal y honesta*, el discurso de persuasión sobre el valor del trabajo y las capacidades de sus habitantes se hace recurrente en las narrativas de los pobladores de San José el Esfuerzo, si bien reconocen los problemas sociales evidentes en dicho lugar, no encuentran justificativo alguno para la discriminación que experimenta en su conjunto la comunidad.

> Desde ese tiempo hasta la fecha se nos ha marginado. De hecho nosotros somos área marginal. Siempre recibimos rechazo para ir a aspirar a una plaza de trabajo, por la dirección en la que vivimos que está en un área marginal. Esto puede ser que haya sido uno de los motivos que ha servido como obstáculo para que se nos facilite la vida (Puac, 2009).

Parte del imperativo en gestionar y luchar por la edificación de infraestructura pública pareciera generar un sentido de integración a la ciudad, no se reivindica la especificidad marginal sino su capacidad de integración a la vida urbana que paradójicamente les excluye y discrimina.

> Algo que nos motiva, es el progreso de la colonia, que mientras más edificios de gobierno o municipales tengamos en el área, nuestros terrenos valen más, pero lo otro, lo principal, nuestros niños son discriminados en el área urbana, entonces al tener una escuela aquí no íbamos a permitir que fueran discriminados nuestros niños y que teniendo también más edificios, algún día, algún día [énfasis] vamos a salir de la discriminación de que nos digan que vivimos en la limonada, eso es lo principal (René).

Señalamos aquí dos elementos en las afirmaciones de René, primero, El Esfuerzo, pese a pertenecer al área urbana con todos los servicios e infraestructura básica, en el imaginario de sus propios pobladores sigue siendo un espacio segregado: se hace alusión a que son *discriminados en el área urbana* y la confianza en que la presencia de infraes-

tructura pública, de esa misma infraestructura que goza el resto de la ciudad les ponga en pie de igualdad frente a los demás habitantes de la ciudad de Guatemala, segundo, de esta cuenta se comprende que la infraestructura no juega un papel meramente instrumental, no es una mercancía sino símbolo de su propia dignificación moral, quizás esto explique cómo los rasgos de identidad de San José el Esfuerzo se tejen alrededor de la lucha por *ser* como el resto de los habitantes de la ciudad. "eso hace que nuestra colonia valga: tenemos luz, tenemos teléfono, tenemos escuela, tenemos dispensario, ya no vivimos tan mal, tenemos más valor" (Puac, 2009)

Esto explicaría, según en palabras de los "invasores" por qué los nuevos habitantes no comprenden el valor de la organización comunitaria:

> la gente nueva ya no quiere participar, vinieron a comprar ya todo bonito, no tuvieron el mismo sufrimiento que nosotros tuvimos, ya todo está hecho, agua, luz, compraron su casa, encontraron todo bien, ya no quieren participar en nada, pero nosotros que encontramos esto sin nada, recordamos, no se nos olvida, pero esto es malo, porque entre más mejoramiento hay mucho que mejor, pero la gente no piensa […] Para esa gente compradora, mira el comité como si no valiera nada, incluso especulaban con que se deshiciera el comité, pero este es necesario porque es un grupo que cuida los beneficios, no permiten que la colonia se quede abandonada (López, 2009).

Ana y la memoria del cambio

Yo pienso que ahora ya hay muchas comodidades, muchas facilidades. Y otra es que mucha gente ha venido y ya encontró la colonia como está ahorita. Mi mamá nos dice que nosotros no pasamos tantas penas. Las señoras de la edad de mi mamá tenían que ir a lavar a las banquetas de un tanque que está al final de la 28 avenida, no se les permitía lavar en el tanque porque eran "invasoras". Yo no sufrí nada de eso, porque cuando yo crecí ya había agua potable pública, nosotros lo que sufrimos era que teníamos que acarrear el agua hasta la casa. Ahora ya hay agua domiciliar, cada quien tiene su chorro en su casa. El alumbrado eléctrico igual. Ahora ya hay muchos servicios que se encuentran en las colonias residenciales. Entonces mucha gente como ya encontró la colonia asfaltada, con drenajes, con tantos beneficios, ahora ya no les interesa [la organización social], ellos ya están cómodos, ya no ven las necesidades como prioridades. Vinieron se acomodaron y ya. Ya no valoran la lucha de nuestros mayores. Ellos no conocen la historia de nuestra comunidad. Eso afecta mucho, yo pienso que esta es una de las principales causas por la cual la gente ya no quiere participar, para que la colonia no siga evolucionando. Por ejemplo el caso de la escuela, mucha gente prefiere mandar los hijos a un colegio, o una escuela más grande de ahí afuera, porque mucha gente no conoce la lucha que se vivió para que la escuela estuviera aquí en la comunidad. Las personas desconocen mucho, es la falta de conocimiento que hace que la gente no valore. Si la gente no conoce la historia de donde está ubicado, no puede valorar lo que realmente es.

SIGNIFICACIÓN DEL CLIENTELISMO EN UNA COMUNIDAD EXCLUIDA DE LO POLÍTICO COMO VÍA DE LA TRANSFORMACIÓN DE SU REALIDAD: DE INVASORES A VECINOS

Dentro de la dinámica de supervivencia en la ciudad, las familias con menos recursos se ven obligadas a convertirse en buscadores activos de relaciones de patronazgo.

> En la estructura política de la ciudad, la habilidad de movilizar rápidamente apoyo informal es un elemento importante en la estrategia de la gente de clase media, y media alta en competencia por influencia y recursos. Los partidos políticos [en la ciudad de Guatemala] son organizaciones que no existen más allá de sus comités centrales, sin ningún equipo permanente de trabajadores. Para algunos, un elemento importante en su estrategia es lanzar sus candidatos a cargos públicos, particularmente los relacionados con la Alcaldía de la Ciudad Para los otros, la importancia radica en demostrar que tienen la capacidad de movilizar apoyo en nombre de un candidato que puede influenciar a parte de la población urbana para hacer o no demandas (Roberts, 1972: 183):[5]

La integración a la que alude Roberts, desigual e instrumentalizada por gobiernos municipales, no tienen intencionalidad de integración territorial, la política de prestación de los escasos públicos (agua potable y recolección de basura) evidencia la instrumentalización de la integración de San José el Esfuerzo al área urbana, la idea de marginalidad adquiere aún pertinencia cuando se habla de la acción del entorno urbano hacia los pobladores del esfuerzo, la idea de que viven "al margen" refuerza el estigma, no viven *al margen* tal y como lo reivindican los pobladores, viven *marginados* "sabemos que nos utilizan, pero nosotros los utilizamos también, si querían venir a pedir nuestro apoyo tenían que venir con algo, porque sabemos que después de las elecciones se olvidan de nosotros de nuevo" (Palacios,2009).

Dentro de la visión de los pobladores de San José el Esfuerzo, los canales políticos apenas si tienen un efecto de transformación de la realidad del asentamiento, siendo típicamente instrumentos para canalizar demandas muy puntuales vía clientelar."La visión en si era impulsar los diferentes tipos de organizaciones constituidas por los sectores más vulnerables para que éstos tuvieran la capacidad y la gestión de solventar sus necesidades y también reivindicar sus derechos sobre los servicios básicos, buscando el acceso a niveles de vida digna" (Flores, 2009).

5 Traducción propia del original.

Como lo señala MacDonald muchas ONG que surgieron de la reestructuración económica a partir de los años ochenta se concentran en soluciones individuales a los problemas sociales (Mac Donald, 1995). La afirmación de MacDonald tiene validez para la situación del Asentamiento El Esfuerzo hacia finales de 1980. "La mentalidad de ellos era para tener servicios básicos, después poco a poco construir la vivienda de cada uno. Unir a la gente por medio de los servicios" (Chimil, 2009)

Cuando el asentamiento madura, la coyuntura del apoyo de las ONGs a finales de los años 80 se da en el marco de condiciones mínimas bajo el cual la población es sujeto de asistencia (población con mayores ingresos y consolidación del asentamiento que hace inviable luego de 30 años un hipotético desalojo es impensable: ninguna instancia pública sea gubernamental o municipal posee la capacidad de generar una solución habitacional para las 15 mil personas que habitan en la Limonada).

Cuando se puede establecer esa relación clientelar plena, el costo de la "conexión" es asumido por las ONGs como alternativa más viable para la sostenibilidad del mejoramiento de la infraestructura básica. La comunidad participa vía el trabajo de ayuda mutua y parcialmente bajo el programa Alimentos por Trabajo. Para entonces ha habido ya para ese entonces una cierta movilidad generacional, los hijos de los primeros invasores o migrantes llegados a El Esfuerzo en los años 60, ya se han incorporado al mercado laboral formal o informal, han migrado hacia Estados Unidos, han aumentando el nivel de ingresos de una población que cifra bastante menos su estrategia reproductiva (y su esperanza de movilidad social) en las oferta de integración del empleo urbano y los bienes proveídos por el estado (y su exigibilidad colectiva) que en las redes familiares o clientelares que les han permitido asentarse y subsistir (hacia 1988) durante 30 años en los barrancos de la Limonada.

Cuando se convierten en potenciales clientes merced este cambio generacional, los servicios prestados por la municipalidad de Guatemala son ofrecidos finalmente, así como la certeza legal de las propiedades (y su consiguiente valor comercial, que aunque limitado, representa el urbanizar el asentamiento) de esta cuenta se da el paso simbólico de ser "invasores" a "vecinos". Treinta años de esfuerzos colectivos fueron menos eficientes que la lenta y limitada movilidad social que hizo a los pobladores de El Esfuerzo consumidores y por tanto potenciales clientes de los bienes públicos, esta afirmación no resulta exagerada si se toma en cuenta que las administraciones municipales reconocen como vecino al titular de un derecho de propiedad dentro de la ciudad.

> Un aspecto importante fue que ellos mejoraran sus viviendas. Para el desarrollo que se propiciara las condiciones económicas no eran las más favorables. Al no haber algo que los una en bloque y que les afecte a todos no se van a identificar, tiene que haber una necesidad que los aglutine. Algunos ya no son los originarios que estuvieron en los procesos de reivindicación de sus derechos. Los que eran niños y crecieron ya no vivieron esa transformación y no se sienten parte. La forma de pensar, las metas y las aspiraciones son las de salir de la colonia, para tener mejores ingresos, la colonia no es considerada como un ambiente propicio para el desarrollo, para las relaciones sociales y para las familias. En algún momento hubo la posibilidad, con algunos gobiernos, de mejorar la infraestructura de la colonia, pero con los cambios de gobierno se cambian los proyectos (Flores, 2009).

Aunque en dicho periodo se logró articular tangencialmente cierta organización a escala territorial con la conformación de la asociación de comités de las cinco colonias que conforman la Limonada, la misma no fue lo suficiente para trascender la lógica del bienestar individual como principal incentivo de participación dentro de la acción colectiva, pues durante esta época esta lógica de concesiones segmentadas hace que la intermediación y el clientelismo quiebren las iniciativas, acuerdos y representación comunitaria en coherencia con la dinámica política con la que los pobladores se han familiarizado.

SAN JOSÉ EL ESFUERZO EN EL PRESENTE: DE DISCURSOS Y REMEDIOS INDIVIDUALES ANTE LA POBREZA

"Hemos llegado a un extremo donde ni siquiera el dolor nos ha unido." (Ana)

El objetivo de esta parte del trabajo, era visibilizar las diferencias de índole discursiva por parte de los habitantes de San José el Esfuerzo con relación al papel que juega la acción colectiva dentro de la esfera privada. ¿Qué representa para aquellos que nada o poco tienen que ver con la organización dentro de San José el Esfuerzo la obtención de bienes públicos por medio de la acción colectiva? Se hizo un acercamiento hacia las opiniones expresadas sobre la organización local y la acción colectiva, para lo cual se encuestó a habitantes de San José el Esfuerzo sin ninguna relación con la organización actual dentro del asentamiento.

En una caracterización breve de los pobladores encuestados, encontramos una notable presencia de población adulta relativamente

mayor: sólo el 15% de los encuestados está ubicado en el rango de los 18-30 años, 45% entre 31-50 años, este primer grupo representaría las dos generaciones posteriores a la invasión, el restante 40% pertenece a personas mayores de 51 años. Hacemos hincapié particular en la diferencia entre la generación participante o relacionada a la invasión hacia 1958 (mayores de 51 años) y las generaciones posteriores (menores de 50 años) debido a que la presión sobre los limitados recursos económicos y humanos de la primera generación probablemente incida en que este y las generaciones posteriores tengan características distintas.

En general el nivel de escolaridad es bastante bajo, ya que el 55% de los encuestados posee un grado de escolaridad igual o menor a primaria completa. El 40% posee educación igual o menor al ciclo de educación media, y sólo un 5% posee estudios universitarios.

La construcción de una escuela hacia 1978, aunada a una presión menor sobre la estrategia de reproducción doméstica en comparación a los primeros habitantes (hermanos mayores trabajando, el no tener que pagar alquileres y dejado atrás el costo inicial de establecer la primera vivienda en el asentamiento), probablemente hayan generado mayores posibilidades de escolarización al menos en lo concerniente a la educación primaria. Esta afirmación es consistente con el hecho de que entre las personas menores de 50 años, el 38,5% tiene un grado de escolaridad igual o menor al ciclo completo de educación primaria y el 7,7% tiene estudios universitarios mientras que en la generación anterior ósea mayores de 51 años, ninguno de los entrevistados posee educación arriba de la primaria, en realidad el 42% de los encuestados de dicho rango de edad no cursaron nunca estudios primarios, se debe resaltar que las edades de este grupo oscila entre los 74 y 83 años. El hecho de que el 87,5% posee educación primaria o más, pero que sólo el 40% posea educación media o universitaria (5%) también es consistente con la afirmación acerca de los limites económicos y extra económicos (estigmatización, discriminación) que los habitantes del esfuerzo padecen pues las opciones de educación más allá de la primaria se encuentran fuera de la comunidad donde residen y en donde se ven discriminados a la hora de matricularse.

Se puede observar una notable presencia de actividades por cuenta propia o de autoempleo (35%) de dicho porcentaje, la mitad son menores de 50 años, mientras que de las personas mayores de 50 años sólo 18% de las personas fueron asalariadas, es decir menos de la quinta parte son asalariados en dicho rango de edad. En los menores de 50 años, es decir las generaciones siguientes a la invasión, la relación entre empleo asalariado y no asalariado es distinta, así te-

nemos que 47% de encuestados se emplean como asalariados, de los que se emplean como no asalariados (30%) la mayoría se emplean en actividades que no pueden catalogarse de mera subsistencia ya que se necesita de cierto acopio de calificaciones y capital (mecánica, comercio, etc.). Si bien encontramos una mayor tendencia hacia el trabajo asalariado en las generaciones siguientes a la invasión, también debe notarse que dicha integración al empleo formal se hace a través de empleos que exigen pocas calificaciones (limpieza, mensajería, asistente de bodega, encargado de taller de mecánica automotriz), únicamente 2 de los encuestados estaban ligados a actividades donde las calificaciones fueran considerablemente más altas (asistente legal y auditoría).

Entre los tópicos recurrentes sobre la unidad y el bien común parecen dar legitimidad a la representación del asentamiento pero que se ven contrastados con las formas como las personas resuelven el bienestar. En la medida en que los recursos, y las rutas del bienestar son construidos de forma individual se relega a la organización colectiva a los aspectos que tocan tangencialmente las condiciones de existencia dentro de la comunidad. Los espacios de representación sirvieron mayormente para articular redes clientelares y estructuras de oportunidad para quienes logran insertarse en los espacios de representación tal como lo vimos en el apartado anterior, de esta cuenta, el comité dentro del asentamiento El Esfuerzo se convierte en una suerte de administración clientelar de los bienes públicos. Los referentes de la organización barrial son percibidos como mediadores burocráticos entre las expectativas individuales y la oferta de bienes públicos.

Al ser consultados sobre cuáles eran las necesidades que los entrevistados percibían como las más apremiantes de ser atendidas como comunidad, encontramos que los bienes públicos más demandados son seguridad e infraestructura, representando entre ambos el 49%, mientras que salud, empleo y educación representan el 40% en conjunto, los activos ligados estrechamente a la generación de bienestar, ocuparían, si jerarquizamos los resultados el tercer, cuarto y quinto puesto en términos de la importancia de ser resueltos como comunidad, es decir ocupan un lugar secundario dentro de la percepción de sus habitantes pese a los niveles bajos de escolaridad y la baja calidad del empleo dentro del asentamiento.

Cuadro 2
Percepción de las necesidades que deben ser resueltas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población dentro de la comunidad

	Cont.	%
Salud	9	13,04
Seguridad	23	33,33
Empleo	11	15,94
Educación	8	11,59
Recreación	5	7,25
Infraestructura	11	15,94
Otro	2	2,9
Total	69	

Fuente: elaboración propia en base a encuesta dirigida a pobladores del asentamiento San José el Esfuerzo durante junio de 2009.

Se clasificaron las respuestas en niveles de reflexión, los cuales fueron desde un nivel meramente instrumental individual, es decir en esta categoría se agruparon las respuestas ligadas a las necesidades que tocan la esfera individual inmediata, luego en un grado siguiente las necesidades que si bien, la satisfacción como colectivo es instrumental en términos de que articularla como colectivo es una medio para la satisfacción de una necesidad individual, en un tercer nivel se agruparon las respuestas de reflexión intermedia: respuestas que trascienden lo instrumental y que evidencia una percepción más holística del bienestar y sobre las causas que median en las condiciones actuales de los habitantes del esfuerzo, y finalmente un cuarto nivel de reflexión más abstracto que evidencia la percepción de que las mejoras tienen que ver con el derecho que se tiene como comunidad y en concreto el derecho a una vida mejor por la marginación histórica que han padecido sus habitantes.

Cuadro 3
Niveles de reflexión sobre las necesidades a resolverse como comunidad

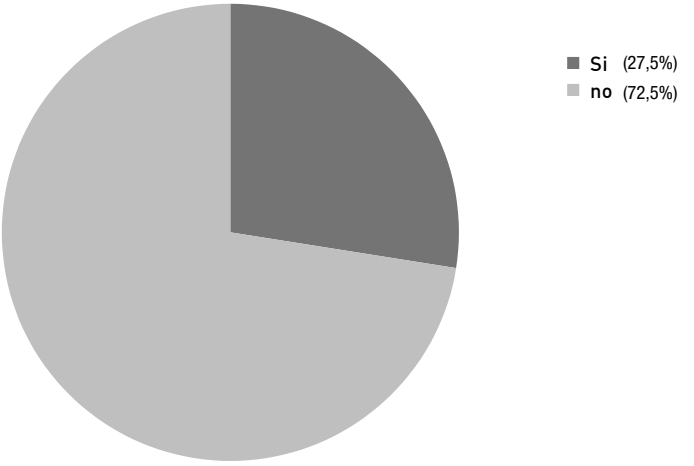
Categoría	Número	Porcentaje
Reflexión normativa.	3	7,5 %
Reflexión Intermedia (normativas)	8	20,0%
Instrumental Colectiva	12	30,0%
Instrumental individual	17	42,5%

Fuente: elaboración propia datos encuesta a pobladores de San José el Esfuerzo, junio 2009.

Puede apreciarse que las reflexiones revelan una carácter instrumental e individualista del por qué son necesidades que deben ser resueltas, siendo estas respuestas el 72,5%, las necesidades referidas a los problemas más inmediatos que afectan a la cotidianeidad individual son las que los encuestados tuvieron primero en mente: la falta de seguridad, los robos, la desconfianza en la gente, la infraestructura básica como caminos y muros de contención, por otra parte el 20% evidencia un grado de reflexión intermedia sobre los problemas de la comunidad, encontrando las causalidades de la situación que se vive dentro del asentamiento a fenómenos que afectan a grupos y no sólo a las personas en su individualidad: el desempleo, la falta de oportunidades laborales para los jóvenes, el mejoramiento de "las familias", sólo en el 7,5% se muestra una opinión que pudiera asociarse claramente con una visión que refleje un grado de conciencia de derechos colectivos y que debería estar detrás de toda acción para resolver los problemas de la comunidad, es decir en virtud de la conciencia que se tiene sobre los problemas (por haber sido marginados históricamente, por ser pobres, etc.) de ahí dimana el derecho a que los problemas de la comunidad sean atendidos.

La tendencia hacia la percepción individualista sobre las formas de acceso al bienestar están detrás de la escasa tendencia a la participación dentro de los asuntos comunitarios ya que sólo el 27,5% manifestó haber participado alguna vez en alguna asociación o grupo dentro de la comunidad, y el 72,5% manifestó no haber participado nunca.

Porcentaje de ciudadanos que dicen haber participado en asuntos comunitarios



Evidentemente estos números coinciden con las personas que manifestaron cierto grado de reflexividad más profunda sobre las necesidades a ser resueltas dentro de la comunidad ya fuera porque este fuera un derecho que se tiene como colectivo y las que manifestaron la necesidad de resolver ciertas problemáticas en función de su mero valor instrumental

PENSAR EN PASADO Y PRESENTE LA VALIDEZ DE LA ACCIÓN COLECTIVA

En la encuesta se alude a la importancia que los encuestados dan a la acción colectiva como vía de transformación, la legitimidad dada al comité, pero por otro lado no es una instancia percibida como instrumento de transformación ni a la que se recurra para resolver el bienestar individual, si obviamos la posibilidad de un fallo en la elaboración del instrumento, podríamos considerar que en general la acción colectiva cuyo referente dentro de la comunidad es "el comité" bajo las diversas figuras que este adoptó, es pensado en dos niveles paralelos por los encuestados, por un lado si se considera que "las cosas cambian" por medio de la acción colectiva, el reflejo más visible es la edificación de toda la infraestructura presente dentro del esfuerzo, pareciera que esta respuesta remite a los encuestados a lo que se ha logrado, pero esta organización ya ha encontrado su límite y razón de ser, y es muy poco lo que puede hacerse a partir de esta figura organizativa para lidiar con las problemáticas más sensibles en la actualidad y con los problemas relativos al bienestar. Las motivaciones de la acción colectiva tienen un componente de memoria colectiva imprescindible:

> Tal vez si viviera la misma gente que invadió la colonia sentirían el valor y el esfuerzo que se ha hecho. Pero la mayoría de la gente que vive ahora en la colonia es gente nueva, entonces sólo vinieron a sentarse. Nosotros hemos sudado acarreando materiales en las zanjas, sabemos el sacrificio y lo que vale. Yo trabajo de mensajero y voy a diferentes áreas, y miro que aquí estamos divinamente bien (Chimil, 2009).

Las transformaciones estructurales, características del empleo y nivel educativo (características que interactúan fuertemente con la migración hacia los Estados Unidos, con el consiguiente aumento de recursos que hacen las veces de crédito hacia las familias y), la legalización de los terrenos y la mejora de infraestructura básica que han mercantilizado la propiedad en San José el Esfuerzo, han hecho del lugar un lugar de paso, disgregando la comunidad stricto sensu, la articulación del sentido de lo comunitario se ha disgregado en la medida en que la lenta movilidad social y la volátil movilidad habitacional ha transformado la composición poblacional de El Esfuerzo.

SENTIDOS ALTERNATIVOS DE LA ORGANIZACIÓN EN SAN JOSÉ EL ESFUERZO

> Aquí hay mucha juventud, hay muchos niños. Yo quisiera que toda esa juventud fuera por buen camino. Eso es lo que me motiva, porque ellos han estado viendo como se pueden superar los jóvenes, ahora con el proyecto de la computadora. Eso me motiva a mi, tanto niño, tanta juventud que hay. (Chimil, 2009).

Finalmente, vale la pena mencionar si las dinámicas desintegradoras del sentido comunitario (la segregación del espacio urbano, la penetración de estructuras delincuenciales), que paradójicamente creen otro tipo organización frente a los problemas que se han exacerbado dentro de la colonia en los últimos años, si bien en las generaciones posteriores a los hijos de los invasores y los nuevos habitantes de San José el Esfuerzo, esta importancia de la obtención de la infraestructura cohesiona muy poco:

> La mayoría de los delincuentes se oponen [a la ampliación promovida por el comité que conecta El Esfuerzo con el "área urbana"]. Por ejemplo el hijo de doña… asalta contenedores y me dijo que con el paso vehicular lo único que hacía era facilitar para que lo mataran. Pero yo no lo hago por eso, yo lo hago para el bienestar de la colonia (Palacios, 2009).

Las mismas condiciones de vida actuales quizás generen otro sentido de la participación. Porque después de todo, hace cincuenta años, una situación insostenible estimuló la acción colectiva de extraños que tardaron ciertamente muchos años en reconocerse como parte de una misma comunidad en virtud de la tortuosa lucha por obtener una infraestructura mínima, en el presente ¿pueden las mismas dinámicas desintegradoras de lo social generar contradictoriamente nuevas formas de acción colectiva?

El barrio constituye un espacio de prácticas sociales y culturales conocidas y familiares para los sujetos que participan del mismo. Es decir, no se trata de un espacio público cualquiera, sino de un espacio de transición entre las esferas de lo público y lo privado. Es en este sentido que, como señala Pierre Mayol, el barrio puede considerarse la privatización progresiva del espacio público. Según Mayol (1999: 8), generar por tanto esfuerzos de desafío colectivo ante el desconocimiento muto supone además una desconfianza hacia los liderazgos, haciendo fracasar los intentos de cualquier emprendimiento de carácter social un ejemplo de ello será la experiencia de sus habitantes ante el fracaso de la antigua cooperativa:

> Yo fui a ayudar a despachar, pero no dio bola porque la gente no quiso participar. Lo que se trataba de hacer era de dar los productos básicos más baratos, pero a las personas de las tiendas no les convenía y no hubo apoyo. El beneficio era vender cosas más baratas y recaudar fondos para las necesidades de la colonia. La gente no lo vio como beneficio para la colonia, lo vio como beneficio para el comité (Puac, 2009).

Pero son quizás otros actores empoderados los que puedan llevar a cabo estas transformaciones cualitativas pendientes:

> Yo creo que se pueden rescatar algunos elementos [de los intentos de organización de pobladores] por ejemplo el papel protagónico de la mujer, para mi fue siempre uno de los puntos clave en estos procesos. Ellas encabezaban el proceso, las mujeres y los niños, en las manifestaciones en las demandas. Ellas fueron las que más valoraron lo que se ha hecho, la estabilidad de tener titulado su terreno, el agua domiciliar, el bienestar de sus hijos cuando se hizo la biblioteca. Ellas se sentían apoyadas por todas las instituciones que estaban ahí, había una que empadronaba a cierto número de niños, que llegaba de la escuela de psicología, y ellas se preocupaban bastantes por su educación, estaban muy conscientes de lo que hacía falta ahí. (Técnico IDESAC) (Flores, 2009).

Aún así la reflexión de Ana, apunta hacia un incipiente reconsideración de las posibilidades de la acción colectiva, ya no articulada a la obtención de infraestructuras, pero si a una problematización del la realidad en la que la comunidad se ve inmersa, las mismas condicionantes estructurales que agudizaban el desconocimiento mutuo que privaba durante el inicio de la invasión, aunque la imagen del aislamiento quizás podría irónicamente reencontrar a las personas ante una problemática general de la cual nadie es ajeno:

> Es por ese encapsulamiento del que yo les hablaba. Si hablamos de una madre soltera ya no ve la necesidad de involucrarse con el comité, porque ella está viendo por sus necesidades y por sus hijos. Tenemos la falsa creencia de que aquí en nuestra comunidad no vamos a salir de apuros, entonces tenemos que buscar ayuda afuera. Pero si nos uniéramos un grupo de madres solteras haríamos fuerza y cada quien expondría su necesidad y su punto de vista y lograríamos algo. Pero como estamos encapsulados cada quien mira por sus necesidades, las necesidades de sus hijos, de su casa y no miran lo que pasa a los vecinos que tal vez están viviendo la misma situación […] Yo sufrí una perdida, me mataron mi hijo de 20 años hace 3 años. Y desgraciadamente aquí habemos muchas que estamos en la misma situación. A veces siento la necesidad de hacer un grupo de madres que hemos sufrido lo mismo para que nos apoyemos. Pero aquí a la gente no le gusta eso, y eso me

> desmotiva. Hemos llegado al punto de que cada quien vive su duelo y su dolor solos. Estamos viviendo una etapa de mucho individualismo, donde nadie quiere ayudar al otro. Hemos llegado a un extremo donde ni siquiera el dolor nos ha unido (Puac, 2009).

CONCLUSIONES

El estudio se realizó en principio a partir de un presupuesto normativo: el enfoque de derechos como arma de apropiación de los pobres, por eso se partió de la idea de que ninguna estrategia ante la pobreza desde el sur que fuese una autentica alternativa frente a los modelos "receta" del norte, podía obviar la importancia del papel de la acción colectiva en la reivindicación de ciertas garantías mínimas de bienestar social.

Sin embargo, el relato de una visión sobre una acción social entendida como un desafío o la conciencia de una narrativa compartida, los problemas de la acción colectiva descritos por los habitantes del esfuerzo, se parecía bastante más a la desencantada definición de Elster del hombre indiferente que se desentiende de la provisión voluntaria de bienes públicos que al relato de los individuos cohesionados de *las luchas sociales*.

Ni siquiera aludí a lo largo de este artículo de investigación al PIDESC ni al protocolo de San Salvador, instrumentos fundamentales en materia de derechos colectivos en términos normativos, quizás porque sea poco lo que pudo describirse o hallarse con relación a un imaginario fundado en el derecho colectivo, de hecho, no siquiera se hizo necesario un instrumento que reflejara el grado de individualismo y descrédito en lo político que de por si se hace evidente en las respuestas de los pobladores, quizás porque el artículo refleje por si mismo la distancia abismal entre la normatividad de los DESC y la narrativa colectiva de los pobres que, pese a ser tus titulares, son por lo general el sujeto ausente de la exigibilidad.

La legitimidad del nuevo régimen en cuanto posibilidad de transformación vía la relación entre la organización local y el poder político, esto generó condiciones para espacios laberínticos, casi kafkianos, de rutas de lo político como medio de transformación de la realidad sumamente limitados, las cuales, fueron haciendo más opacas dentro del imaginario social terminando por perderse cualquier interés por participar dentro de esta nueva vía ofrecida para la transformación social, pues al estar mediados por políticas que tienden a cooptar la acción colectiva e instrumentalizarla, las representaciones barriales, como en El Esfuerzo, mediaron y siguen mediando entre un poder político que incluye parcialmente a sus pobladores (y de dicha forma se auto legitima).

Mientras la integración a la sociedad es desventajosa, los espacios de representación barrial no son espacios de transformación de las condiciones de vida sensibles de sus pobladores, las lógicas individuales de obtención del bienestar se imponen por mucho a la acción colectiva que bajo esta inclusión insatisfactoria dentro de lo político supone la mediación clientelar. Por lo que las otras vías, las redes verticales y las redes horizontales ligadas al bienestar individual no sólo perduraron en el tiempo, sino que parecen además haberse impuesto sobre las limitadas formas de acción colectiva que históricamente se han sucedido dentro de San José el Esfuerzo.

Los comités fueron intermediarios entre las demandas comunitarias y las instancias públicas, la acción colectiva instrumentalizada encontró sus límites cuando las expectativas de lo político como vía de transformación se vieron cumplidas (infraestructura elemental y de poca calidad), ahora el interés hacia el mismo priva sólo con respecto a su mantenimiento o mejoramiento relativo, el mejoramiento del bienestar o de las condiciones de vida se encuentra confinado a la esfuerza de la acción individual o de las redes sociales de los pobladores de San José el Esfuerzo.

La individualización de la forma como los individuos dan satisfacción se evidenció en la encuesta de opinión al ser consultados sobre los problemas que aquejan directamente a los pobladores y estos mayoritariamente son percibidos en su soluciones de forma instrumental, esto puede pensarse como una línea de continuidad entre los hallazgos de Roberts sobre la falta de información sobre los otros, desinformación presente tanto en 1968 cuando el asentamiento aún se consolidaba como en el año 2009, debido a ese "encapsulamiento" proveniente de las condiciones de vida de los pobladores en áreas precarias, y que finalmente generará desconfianza en la acción colectiva al ser, tal como refiere Roberts, "una comunidad de extraños" que no logran, pese a vivir en ciertas condiciones materiales de vida muy similares, lograrse reconocer como sujetos parte de una misma colectividad.

El principal pendiente de la estrategia de combate a la pobreza en el área a finales de los años de 1980, fue la incapacidad de hacer que las estrategias de mejoramiento individual generaran una nueva visión sobre el bienestar social en los beneficiarios de dichas mejoras individuales. Los cuarenta años de historia de la organización dentro del esfuerzo demuestran la imposibilidad de generar movimientos sociales democráticos a través del asociativismo "pro mejoramiento" o de convertir los intereses "vecinales" en intereses "sociales".

La visión de la gente que ha trabajado en los diversos comités durante los pasados 40 años, refleja la dificultad para articular ini-

ciativas colectivas en términos de la escasa visión sobre el carácter social de ciertos bienes, donde lo político como vía de transformación de la realidad encuentra su límite en la realización de infraestructura elemental, las nuevas inquietudes que paradójicamente ha creado la precarización de algunas condiciones de vida dentro de San José el Esfuerzo, hacen pensar en que los mismos procesos de desintegración social generen las condiciones para nuevas articulaciones colectivas.

BIBLIOGRAFÍA

Carrera, Maribel 1990 *Participación Popular en la Gestión del Agua* (Guatemala: Instituto para el Desarrollo Económico y Social de América Central).

Ciencia y Tecnología para Guatemala CITGUA 1991 *Asentamientos Precarios y Pobladores en Guatemala* (Guatemala: Formación y Capacitación Nº 4).

Contreras, Gabriela 2005 *El Enfoque de Derechos Sobre la Pobreza: Fortalezas y Debilidades* en Reflexiones sobre la Pobreza en Guatemala (Guatemala: FLACSO-ASDI).

Contreras, Gabriela 2007 *Pobreza y Derechos Humanos* en Arévalo Marcel (comp.) Diálogo Sobre Pobreza y Derechos Humanos (Guatemala: FLACSO-ACTION AID, Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo –ASDI-).

Departamento Urbano IDESAC 1990 *El área Metropolitana de Guatemala (AMG): Análisis de contexto local* (Guatemala: Instituto para el Desarrollo Económico y Social de América Central).

Freie, John. 1998 Counterfeit *Community. The Exploitation of Our Longings for Connectedness* (Rowman &Littlefield Publishers).

Gellert, Gisella; Pinto Soria, Julio 1992, *Ciudad de Guatemala: dos estudios sobre su evolución urbana* (Guatemala: Editorial Universitaria, Colección de Estudios Universitarios USAC) Nº 32

López, Óscar 2005 *La inserción laboral de los pobres en la economía urbana de la ciudad* en Reflexiones sobre la Pobreza en Guatemala (Guatemala: FLACSO-ASDI).

Mayol, Pierre 1999 Habitar, De Certeau, Michel, Giard, Luce, y Mayol, Pierre *La invención de lo cotidiano* (México, D.F., Universidad Iberoamericana/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente).

Morán Mérida, Amanda 1994 *Movimientos de Pobladores en Ciudad de Guatemala 1944-1954* (Centro de Estudios Urbanos y Regionales CEUR-USAC) Boletín Nº 23.

Pérez Bustillo, Camilo 2007 *El Derecho a tener Derechos, La*

pobreza de Derechos, y El Derecho Internacional de los Pobres en Arévalo Marcel (comp.) Diálogo Sobre Pobreza y Derechos Humanos (Guatemala: FLACSO-ACTION AID-Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo –ASDI-).

Rojas Quesada, Flavio 1985 *Reivindicación y condiciones de vida en un asentamiento popular en ciudad de Guatemala* (Guatemala*:* Revista de Estudios Centroamericanos Centro de Estudios Urbanos y Regionales USAC).

Roberts Bryan 1972 *Organizing Strangers: Poor Families in Guatemala City* (Austin: University of Texas Press).

Rodas Maltez, Francisco 1990, *La Conquista del Espacio Urbano: de la toma de tierras a la marginalidad* (Guatemala: Secretaría del Consejo Superior Universitario de Centroamérica CSUCA-Instituto para el Desarrollo Económico y Social de América Central IDESAC).

Sojo, Carlos 2000 *Dinámica Sociopolítica y Cultural de la Exclusión Social* Gacitúa, Estanislao; Sojo, Carlos; Davis, Shelton (eds.) Exclusión Social y reducción de la pobreza en América Latina (San José: FLACSO-CR- Banco Mundial).

Valvert, Dennis 2007 *Sobre Imaginarios y Pobreza: El Problema de las Formas de Exigibilidad de los Derechos Sociales* en Arévalo Marcel (comp.) Diálogo Sobre Pobreza y Derechos Humanos (Guatemala: FLACSO-ACTION AID- Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo - ASDI.)

REFERENCIAS EN INTERNET

Fressard, Olivier 2006 "El Imaginario Social o el Potencial de inventar de los Pueblos" Revista *Trasversales* número 2, primavera. Una primera versión de este artículo, en su original francés, fue publicada en la revista Sciences de l'homme & Sociétés, nº 50, septiembre 2005. www.fundanin.org/fressard.htm, acceso: 12 de enero de 2009.

Cabrera, Daniel "*Imaginario Social, Comunicación e Identidad Colectiva*" Facultad de Comunicación, Universidad de Navarra. www.portalcomunicacion.com/dialeg/paper/pdf/143_**cabrera**.pdf acceso: 14 de enero de 2009.

ENTREVISTAS

Entrevista a René Palacios, presidente Comité Único de Barrio, Ciudad de Guatemala, 6 de mayo de 2009.

Entrevista a Francisco Reyes Alvarado, primer Comité de ocupación, Ciudad de Guatemala, 15 de mayo de 2009.

Entrevista a Saturnina Puac, ex secretaria Comité Único de Barrio,

Ciudad de Guatemala 6 de mayo de 2009.

Entrevista a Rosa Hernández, Comité Pro Mejoramiento Escuela, Ciudad de Guatemala 11 de mayo de 2009.

Entrevista a Ana Puac, Vocal Comité Único de Barrio, Ciudad de Guatemala 8 de mayo de 2009.

Entrevista a Daniel Pérez, primer Comité de Ocupación, Ciudad de Guatemala 23 de mayo de 2009.

Entrevista a Filomena López, ex presidenta Comité pro mejoramiento, Ciudad de Guatemala, 6 de mayo de 2009.

Entrevista a Medardo Chimil, Vocal Comité Único de Barrio, Ciudad de Guatemala 23 de mayo de 2009.

Entrevista a Pablo Jiménez, poblador de ocupación original, Ciudad de Guatemala 8 de mayo de 2009.

Entrevista a Ernesto Flores, Técnico IDESAC, Ciudad de Guatemala 21 de Junio de 2009.

Ailynn Torres Santana*

LA PARTICIPACIÓN LOCAL PARA LA ALTERNATIVA

Espacio comunitario y estrategias de enfrentamiento a la pobreza en un estudio de caso cubano

I. INTRODUCCIÓN

Las estrategias de enfrentamiento a la pobreza formuladas e implementadas *para* y *en* América Latina dan cuenta de las ideologías, los proyectos y las prácticas políticas nacionales y regionales. Los cambios políticos y económicos de las naciones latinoamericanas, el incremento de las situaciones de pobreza, la inclusión de nuevos actores para su enfrentamiento, la crisis del Estado, la crisis del neoliberalismo, entre otros elementos, hacen imprescindible la revisión de las estrategias llevadas a cabo, y, dentro de ellas, especialmente las alternativas surgidas *desde* el Sur y sus condiciones de posibilidad, debido a que esto podría contribuir, también a partir del análisis de los casos concretos, a su propia (re)construcción.

Desde la década de los ochenta, un punto de giro teórico y político en las estrategias surgidas desde el Sur fue la centralidad que comenzó a tomar la construcción un poder popular local basado en la participación ciudadana. Desde este momento los procesos participativos, tanto en su expresión comunitaria como en su relación con las estrategias nacionales de desarrollo, constituyen un eje de análisis

* Investigadora Social del Instituto Cubano de Investigaciones Culturales Juan Marinello y profesora de la Universidad de la Habana.

fecundo para pensar alternativas, y, de acuerdo con ello, son la guía en el estudio que se presenta, realizado en el año 2009 en una comunidad urbana de la Ciudad de la Habana: Jesús María. El estudio de un caso cubano puede ser muy valioso, pues desde 1959 se declara en el país el interés por constituir un poder popular en todos los niveles de la sociedad y se rechazan las propuestas de transformación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; pero, a la misma vez, Cuba comparte conflictos y contradicciones con el resto de América Latina y es parte del sistema de relaciones promovidas desde los modelos neoliberales.

La investigación se realizó con una metodología cualitativa de estudio de caso a partir de entrevistas individuales y colectivas, y observaciones participantes y no participantes como métodos de obtención de información, que luego fue procesada a través del análisis de contenido que tuvo como finalidad apuntar elementos y sobre todo nudos problemáticos que contribuyan a la (re)construcción permanente de nuestros caminos para un horizonte de emancipación y justicia social.

Las páginas que siguen incluyen un preámbulo teórico que permite encuadrar la temática de la participación en la gestión local para el enfrentamiento a la pobreza y que se refiere a: II.I) las estrategias de atención a la pobreza, II.II) lo local como alternativa, y II.III) la participación como elemento central para la construcción de un poder popular a escala local que haga efectivamente de este espacio una alternativa para el enfrentamiento a la pobreza. Luego se encuentra un momento referencial del caso cubano, donde se reseñan los antecedentes de estudios y reflexiones sobre el poder local y la participación durante el período revolucionario. Posteriormente, se ofrece el análisis del estudio de la comunidad Jesús María y por último, algunas consideraciones generales elaboradas a partir del análisis crítico y síntesis del caso.

II. ENCUADRE TEÓRICO

II.I. LAS ESTRATEGIAS DE ENFRENTAMIENTO A LA POBREZA EN EL NEOLIBERALISMO. FUNDAMENTOS Y CRÍTICAS

Las concepciones sobre la pobreza y las causas que se consideran, anticipan y dan cuenta del camino que se propone para su enfrentamiento. El crecimiento económico limitado, la distribución inadecuada e insuficiencia en los mecanismos de integración, y/o carencias individuales para concurrir al mercado, son algunas de las causas que se han referido, de acuerdo con lo cual el enfrentamiento a las situaciones de pobreza estaría en las manos: de instituciones benéficas (en la

llamada etapa liberal positivista a fines del siglo XIX hasta mediados del XX), del Estado como coordinador económico que lleva a cabo políticas sociales integradoras (como en el caso del auge del desarrollismo y del Estado de Bienestar en la década del cincuenta hasta los setenta del siglo XX) o de la política social focalizada y asistencial de un Estado que interviene lo menos posible en las dinámicas del mercado (como proponen las políticas neoliberales (Wehle, 1999; Castillo, 2003 en Espina, 2008: 44-46)

En la década del ochenta, con el agotamiento del proceso de desarrollo económico e industrial impulsado por el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones del desarrollismo, y con las distorsiones producidas por los legados populistas latinoamericanos, los actores políticos de las nuevas democracias adoptaron con mayor o menor convicción las políticas neoliberales de ajuste promovidas por el Consenso de Washington.

El modelo en que se basan las políticas asumidas tiene dentro de sus rasgos distintivos, unido al fundamentalismo mercantil, el cuestionamiento del papel del Estado benefactor, considerado responsable de la crisis, un obstáculo para el libre desarrollo del mercado por sus "intervenciones e interferencias excesivas", y con tendencias igualitarias en su política de bienestar social que es puesta en tela de juicio (Hernández, 2004: 75). Para su aplicación, las medidas se encaminaron:

> a la apertura comercial, la liberalización de los mercados, la desregulación financiera, la privatización de las empresas públicas y la reducción del gasto público. En suma, se propuso y obtuvo un radical redimensionamiento hacia la baja de los estados y un simultáneo fortalecimiento del peso de los sectores privados, fuertemente monopolizados, en las economías de la región (Levy, 2005: 2).

Para ello se comenzó a poner énfasis en un tipo de descentralización[1] que, tras la aparente revalorización de las instituciones locales, busca crear un clima ideológico que la presente como una política favorable, a la misma vez que trae consigo "la modificación del mercado laboral, la economía informal, el aumento de la desocupación y el desempleo, la concentración del ingreso y, simultáneamente, el aumento de la extrema pobreza" (Hernández, 2004: 76). Como vemos, no se está hablando del desmantelamiento del Estado, ni siquiera de la eliminación de su intervención en la economía (Sánchez, 1998), sino de la disminución no-

1 Sobre la descentralización profundizaremos en el próximo epígrafe, baste por ahora señalar que este énfasis refleja la crisis del modelo de coordinación social estadocéntrico nacional.

table de sus funciones de promoción del desarrollo y la justicia social.

Las situaciones crecientes de pobreza en el continente bajo el neoliberalismo son "enfrentadas" con políticas de asistencia social focalizadas, poco efectivas, con numerosa propaganda, y con una creciente intervención de organismos internacionales promotores de un tipo de política homogénea que intenciona el aislamiento de "lo social" de lo político. Estas estrategias pretenden fundamentalmente neutralizar la posibilidad de estallido social y continúan operando en la esfera de la distribución y el consumo, aceptando el sistema capitalista sin trascender la racionalidad proveniente del mercado como guía adecuada de los mecanismos de distribución.

A pesar de que las recetas neoliberales han fracasado para el enfrentamiento a la pobreza y la precariedad de nuestras sociedades latinoamericanas, y que las economías mundiales están en crisis, aún «el neoliberalismo aparece en su carácter de ley inevitable»; y es que subvertir esta racionalidad implica, como dan cuenta los posicionamientos marxistas, explicar la pobreza a partir de su naturaleza estructural en las relaciones de producción capitalistas, que es donde se conforman los procesos de explotación, exclusión y enajenación primarios. Si asumimos este análisis, entonces su erradicación implicaría

> la eliminación de la propiedad privada sobre los medios fundamentales de producción, la colectivización de estos y la sustitución del aparato estatal burgués por un Estado socialista que impone los intereses de las mayorías populares y su agenda social por sobre los de la minoría privilegiada, creando mecanismos de distribución en condiciones de igualdad y de ensanchamiento sistemático de la participación ciudadana en la toma de decisiones económicas, políticas y sociales. (Espina, 2008: 53)

El pensamiento libertario que asumen estos planteamientos, además de desmontar el mito antiestatista neoliberal, se aleja del estadocentrismo que, como demostró la experiencia socialista de los países de Europa del Este, desemboca –aún con fines altruistas- en rigidez, inoperancia económica, obliteración de las tendencias comunitarias hacia la autogestión y el libre desarrollo del individuo y sus asociaciones (Dilla, 1996: 12), a la vez que niega otros espacios, agendas y actores económicos, limita el ejercicio democrático participativo y no proyecta sus acciones en un escenario múltiple: extranacional, nacional, local.

De acuerdo con todo lo anterior, construir reales alternativas en la lucha contra la pobreza supone trascender la (re)distribución de bienes y dirigirse también hacia de (re)distribución del poder, es decir,

a la participación de todos y todas en la vida social y política, que es también en las políticas sociales[2].

II.II. DONDE LO LOCAL DEVIENE ALTERNATIVA

La estimulación y consideración casi exclusiva de indicadores macrosociales para el estudio de la pobreza ha sido un modo de imposibilitar la participación de todos y todas en la vida política y las estrategias de desarrollo de nuestras naciones, y ha respondido a un tipo de política homogeneizadora y negadora de la diversidad de los sujetos sociales.

Otro modo que truncar la participación ha sido el protagonismo permanente del Estado–nación como actor y ámbito principal de las estrategias contra la pobreza, que ha minimizado a otros actores y espacios intranacionales y sus potencialidades de autotransformación.

De acuerdo con ello, el territorio se ha visto "constreñido a la condición de eslabón de réplica de lo nacional, sus peculiaridades son consideradas como obstáculos u oportunidades, ventajas competitivas o comparativas, pero siempre dentro de una lógica del encuadre nacional como el foco estratégico" (Espina, 2006: 54)

Como comentamos antes, en el neoliberalismo está presente una política descentralizadora que plantea una mayor autonomía de los territorios locales. Sin embargo, esto no es más que otro modo de reivindicar el mercado[3] a partir de la pérdida de sustentabilidad de la localidad para enfrentar la pobreza, causada por la pretensión de autonomía absoluta al margen de una política nacional estatal, la insuficiente articulación y coordinación entre proyectos e instituciones diferentes, y la debilidad de los actores locales para configurarse a sí mismos como sujetos de gestión estratégica. (Espina, 2006)

En otro sentido, si analizamos las experiencias estadocéntricas vemos entonces la inviabilidad de someter a las regiones a un modelo homogéneo de progreso desde las políticas de un Estado central que generalmente no se ajusta a sus condiciones, cultura, recursos y demandas.

---

2 Cuando hablamos de política social tenemos en cuenta que son "programas de acción que, a través del esfuerzo organizado, se dirigen a atender necesidades sociales cuya solución traspasa a la iniciativa privada, individual y espontánea, y requiere decisión colectiva reglamentada y amparada por leyes impersonales y objetivas, que garanticen derecho" (Pereira en César, 2005: 10).

3 Con esto se refiere que el territorio se vuelve estratégico de acuerdo a su competitividad económica con la consecuente exclusión de otros territorios, lo cual se acompaña de la descentralización y la toma de decisiones en manos de las fuerzas controladoras de la propiedad y el abandono de las funciones redistributivas del Estado.

La deslegitimación del neoliberalismo y el estadocentrismo, entre otros factores, ha propiciado una reivindicación de lo local que tiene en cuenta que sus relaciones y tensiones con lo global ocupan un lugar relevante para la construcción de alternativas políticas, y que, como escenario de las transformaciones globales, exigen una comprensión más profunda de las diferencias, particularidades, potencialidades y agentes de cambio.

Por todo lo anterior, sostenemos que lo local deviene alternativa cuando apunta al acompañamiento de una entidad estatal central que, en un escenario clasista y jerárquicamente estratificado, ejerce un rol de facilitador, coordinador, coactor, y que puede ser aprovechada por los sectores populares para garantizar la construcción de una estrategia nacional integradora de la diversidad y un proceso democrático de agregación de demandas sociales (Hernández, 2004: 77); para lo cual es necesario tener en cuenta los antagonismos y asimetrías de los diferentes actores.

De acuerdo con lo anterior, la integración más eficiente de los actores locales y las relaciones de horizontalidad que entre ellos pueden construirse, sólo tiene sentido si se encuentra en diálogo con procesos también de horizontalidad y de socialización del poder a otras escalas sociales. De ahí que uno de los ejes principales cuando se piensa lo local es la descentralización de las funciones, autoridad y recursos desde el Estado central hacia los gobiernos territoriales. Esta descentralización, a diferencia a la que referimos dentro del modelo neoliberal, contribuye al compromiso social y la complicación, propicia la transferencia de poder desde los órganos reguladores hacia el resto de las instituciones sociales y de estos a sus dependencias, una mayor agilidad en la toma y cumplimiento de decisiones, y un enriquecimiento de los sujetos participantes y de la propia actividad participativa (Fernández, 1996: 54); unido a una progresiva democratización de las acciones del Estado con la consecuente vigilancia de las mismas, y un nuevo sentido de lo público. (Pontual, 2002: 13)

Para ello, la descentralización debería incluir tanto aspectos administrativos, políticos como fiscales, que le permitan la creación de las capacidades institucionales necesarias, el empoderamiento de la localidad en la toma de decisiones, la obtención y disposición de recursos financieros que puedan ser utilizados en el territorio y que asegure su sustentabilidad, etcétera. (Hernández, 2004: 77); de modo que se requiere la participación de los actores locales para llevar a cabo la gestión del desarrollo y la autotransformación de la comunidad.

Los comentarios anteriores permiten identificar al menos cuatro elementos imprescindibles para pensar alternativas al capitalismo y enfrentar la pobreza: la descentralización del Estado, la socialización

del poder y la propiedad, la autonomía de los actores locales y la integración con la visión nacional y las políticas del Estado. Ellos permiten dibujar dos ejes relacionados entre sí para el análisis de las condiciones de posibilidad de la lucha contra la pobreza en los espacios locales, el primero es el de la participación, y el segundo es la necesidad de dos puntos de partida para su estudio: las relaciones entre los diferentes actores locales (comunitarios, estatales y de la cooperación extranjera), y las conexiones con lo nacional que permita establecer los vínculos con los proyectos políticos y las concepciones de desarrollo que los condicionan.

Debido a lo manido del tratamiento teórico y práctico del término participación, dedicaremos un espacio a su clarificación en este estudio.

II.III. LA PARTICIPACIÓN LOCAL COMO PUNTO DE GIRO DE LA ALTERNATIVA PARA EL ENFRENTAMIENTO A LA POBREZA

El discurso de la participación ha sido utilizado por la ideología neoliberal, que restringe su objetivo a que el poder político logre legitimidad frente a la crisis por la que atraviesan la(s) política(s), la democracia y sus instituciones ante los/as ciudadanos/as. Aquí la participación tiene el cercano límite que demarca el poder existente (Rebollo, 2001: 120) y por tanto, queda circunscrita al mínimo necesario para su reproducción.

En el marco de las estrategias contra la pobreza esto se traduce en la estimulación de proyectos comunitarios al margen de las agendas públicas administrativas y sin pretensión de modificación de estas, de modo que la participación local es fragmentada e intrascendente para construir reales alternativas de desarrollo.

Considerar a la participación como un punto de giro para la alternativa al capitalismo, implica considerar que ella existe en la medida que es parte de la acción para construir cada vez más poder popular local, que indique una presencia popular del Estado[4] como condición de su fortalecimiento (Valdés y Toledo, 2005: 104), en relación con lo cual necesita hacerse efectiva en las instituciones del sistema político «realmente existente» a través de la socialización y la democratización de los mecanismos y estructuras del Sistema Político Local (Valdés, 1996: 118) y la representación de los intereses territoriales al interior

4 Desde el punto de vista de las iniciativas estatales, Pontual (2002) refiere que las prácticas de participación popular precisan abarcar: una política de inversión de prioridades, transparencia de las acciones del gobierno, apertura de canales de participación, y una radical reforma del Estado que garantice el control de la sociedad sobre las acciones de sus organismos

del sistema político global. Por tanto, la participación no se refiere sólo a la capacidad del individuo para involucrarse, sino también en la motivación para hacerlo y las posibilidades que se le da para ello (Arenas, 1996: 100).

La existencia de canales institucionales de participación popular en el plano del poder local tributa al rompimiento de las prácticas clientelares, autoritarias o populistas, a través de la transformación de la administración municipal como espacio de representación de diversos intereses (Pontual, 2002: 14). Sin embargo, el utilitarismo en los espacios de participación y su excesiva formalización puede limitar –ha sido así en el caso cubano como veremos en el epígrafe referencial– el desarrollo de las capacidades políticas en la sociedad.

A su vez, es necesario concebir la participación como un proceso que consta de diferentes fases y niveles, de modo que no se agota en la movilización o la consulta, sino que necesita hacerse efectiva en la toma de decisiones, en las relaciones de poder y de influencia en distintos niveles de organización social, a partir de la superación de la brecha entre quienes deciden y quienes ejecutan (Arenas, 1996: 100).

Lo referido sugiere preguntas para el estudio y las prácticas participativas: ¿quiénes participan?, ¿qué sentidos tiene la participación para los diferentes actores locales?, ¿en qué momentos se participa?, ¿para qué?, ¿cuáles son los mecanismos institucionales establecidos para ello?, ¿en qué espacios se participa?, ¿cuáles son los obstáculos que aparecen en el proceso de participación y cuáles los elementos que la favorecen?, ¿qué resultados tiene? ¿qué relación guarda la participación en el espacio local con el resto de los escenarios?

Intentar responder estas preguntas en el contexto cubano brinda la posibilidad de analizar los procesos participativos desde una perspectiva que intenta separarse del modelo neoliberal y de las alternativas democráticas al uso, y de dar cuenta –a partir del incremento de la heterogeneidad estructural y la complejización en el área subjetiva producidas con los cambios en las condiciones económicas y sociales de las últimas dos décadas– de diversidad de posiciones y prácticas de participación (Rodríguez, 2004: 234).

III. REFERENTES PARA EL ESTUDIO DE LA PARTICIPACIÓN LOCAL EN CUBA

Que la participación popular sea una práctica de socialización del poder y de potenciación de capacidades individuales y colectivas para producir política, y no un mecanismo de legitimación, es una aspiración en los diseños de participación popular en Cuba desde 1959. Sin embargo, su consecución ha sido incompleta. (Dilla, 1996: 20)

En su primera etapa, la participación tuvo básicamente un carácter movilizativo consultivo, "mediante acciones populares en la defensa militar de la soberanía, en el apoyo político al proceso de transformaciones o en el involucramiento de los ciudadanos a tareas ligadas al desarrollo económico y social", en lo cual la comunidad tuvo un lugar importante como mecanismo de control en la transformación social. Hubo una gran creatividad, aprovechamiento de los espacios, sistematicidad en la participación y variedad de fórmulas utilizadas. (Dilla, 1996: 20-21)

Este proceso transcurrió en un escenario contradictorio caracterizado por una alta concentración del poder político en la vanguardia revolucionaria, que mantenía relaciones muy dinámicas con las masas; relaciones que estaban matizadas por un paternalismo que, no obstante, no representó un límite para el despliegue de las capacidades participativas del momento.

En la década del setenta y hasta la mitad de los ochenta se comienza un proceso de institucionalización cuyo punto culminante es la celebración del Congreso del Partido Comunista de Cuba y el establecimiento de los Órganos Locales del Poder Popular. En este momento surgen nuevos mecanismos y vías estatales para la gestión popular, se producen retrocesos de los vehículos y fórmulas de la participación y proliferan métodos tecnocráticos de dirección política y económica, aunque ello no implicó una desarticulación estructural de los mecanismos participativos ni una quiebra absoluta de los mismos. (Fernández, 1996)

A partir de 1986, en el proceso conocido como de «rectificación socialista», se abren nuevas perspectivas al desarrollo de la participación popular a partir de una cobertura al debate público que constituyó un paso necesario para el diagnóstico de elementos de consumo interno y la propia dinamización de los procesos participativos (Fernández, 1996: 49). En 1992 se realizaron reformas a la Constitución que incluyeron las del sistema electoral que posibilitan la elección directa de delegados/as municipales y provinciales de los/as diputados/as al parlamento.

Haroldo Dilla (1996) enuncia rasgos comunes de los espacios de participación popular en Cuba hasta ese momento:

- Limitaciones en la capacidad de los sujetos para la toma de decisiones debido a alta centralización, que da como resultado un sello paternalista de las relaciones políticas y hace posible que la participación se perciba con poca efectividad.
- Débil autonomía de los procesos participativos.
- Sobredimensionamiento de las relaciones verticales en detrimento de las horizontales.

A partir de la crisis de los noventa, los movimientos comunitarios comienzan a adquirir nuevas dimensiones y los territorios devienen factor de desarrollo; se produce una elevación del protagonismo de lo local comunitario como escenario de la política social y se implementa un Programa de Trabajo Comunitario Integrado en 1995, que incluye dentro de sus principios fundamentales la fomentación de acciones locales de autotransformación y autogestión, la combinación de políticas universales con las focalizadas, el empoderamiento de grupos preteridos de los sectores populares y la potenciación de la economía local con el criterio de desarrollo sustentable (Espina, 2000).

Tanto el Estado como organizaciones de la Sociedad Civil han jugado un papel activo en el diseño e implementación de programas de enfrentamiento a la pobreza que no son focalizados sino que se inscriben en la política social general del proyecto social cubano.

Con la revitalización de los movimientos comunitarios, se incrementó paulatinamente la participación de agencias de cooperación extranjeras en los programas de desarrollo de las localidades del país. Estas organizaciones actúan en invariable conexión con el Estado a través de las regulaciones del Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica, de acuerdo con las cuales ninguna acción de enfrentamiento a la pobreza se divorcia de la mediación estatal.

Más recientemente se encuentran investigaciones que abordan la temática de las políticas de atención a la pobreza. Dentro de ellas está la realizada por Mayra Espina con el apoyo de CLACSO-CROP en el 2004 y la realizada por Gleydis Martínez en el 2006. Igualmente, otros intelectuales cubanos han abordado temáticas a fines con trabajos sobre desarrollo local y los procesos de descentralización del Estado como Aymara Hernández.

En la producción académica se ha hecho necesario el análisis de los procesos participativos. Sin embargo, desde hace más de dos décadas se da cuenta de ellos – tanto a nivel macrosocial como local-comunitario– a partir de análisis emergentes y no como centro de los estudios.

Puntualmente encontramos que en 1999 Yamile Deriche realizó un estudio en un Consejo Popular de la Ciudad de la Habana donde investigó el imaginario de la participación que tenían los delegados del Poder Popular y la población, encontrando entre unos y otros divergencias que no favorecían su encuentro para el trabajo en la comunidad. (Deriche, 1999)

Los resultados de estas investigaciones refieren mecanismos de participación que obstaculizan el ejercicio de los propios procesos participativos. Así, aunque contamos con un sistema político e institucional amplio encargado de la organización e identificación de la agenda social; de la participación en la agregación de demandas, di-

seño, puesta en práctica y control de los programas de acción específicos; y de los mecanismos de redistribución a través de la jerarquización de los gastos sociales, el contexto participativo está matizado por

> la preeminencia jerárquica de las definiciones estratégicas políticas y de la especialización tecnoburocrática; el verticalismo; el excesivo centralismo y el sectorialismo en las relaciones institucionales; la carencia de estrategias de desarrollo local y limitaciones de los actores a esta escala para la identificación y el ejercicio de acciones autónomas autotransformativas, que constitucionalmente les corresponden; limitaciones de las instituciones municipales de gobierno para ejercer el control real sobre las empresas e instituciones enclavadas en su territorio, subordinadas al gobierno central; limitaciones en la cultura participativa ciudadana y en el manejo y negociación de conflictos; extendidos métodos autoritarios en la conducción de acciones comunitarias. En la práctica, ha primado una concepción de la participación que la entiende más como movilización de apoyo a objetivos estratégicos definidos centralmente por expertos y decisores (de la política y de la técnica) y como aseguramiento de canales para la expresión del criterio y la discusión sobre dichos objetivos y sobre las acciones que los concretan, que como intervención desde la definición estratégica en sí misma y en la toma de decisiones como tal. (Espina, 2000)

La investigación de Martínez (2006) también apunta factores que obstaculizan el sentido político de la participación, dentro de los que se encuentran: la aplicación sólo metodológica e instrumental del concepto de participación y la centralización de funciones en los grupos gestores y su impacto en la fragmentación y pérdida del sentido participativo de la experiencia a mediano plazo, cuando no se cuenta con una estrategia de formación de líderes que garantice la sostenibilidad.

En sentido general las investigaciones muestran la formalización de la participación y la distorsión de sus mecanismos como los señalamientos más sustantivos del modelo de la política social en Cuba, y de su implementación. Veamos ahora los resultados del estudio de los procesos participativos realizado en la comunidad Jesús María de la Ciudad de la Habana.

IV. ANÁLISIS DE UN CASO CUBANO. LA PARTICIPACIÓN LOCAL EN EL ENFRENTAMIENTO A LA POBREZA EN JESÚS MARÍA

IV. I. CARACTERIZACIÓN DE LA COMUNIDAD JESÚS MARÍA Y LOS ACTORES COMUNITARIOS

En todos los municipios del país se encuentran las Asambleas Municipales del Poder Popular –que son las que constituyen a los Órganos Locales del Poder Popular (OLPP)- que a su vez se dividen en Con-

sejos Populares (CP) y Circunscripciones. Cada CP cuenta con un/a presidente/a y dos vicepresidentes/as, y cada circunscripción con un/a delegado/a que se subordina al CP.

En el municipio Habana Vieja existen siete CP, de ellos cinco pertenecen al Centro Histórico de la Ciudad –considerado su principal lugar turístico y que se encuentra bajo la acción-jurisdicción administrativa de la Oficina del Historiador de la Ciudad de la Habana, institución que tiene autonomía para la gestión del desarrollo de la zona- y otros dos quedan fuera de sus límites: Jesús María y Tallapiedra.

El CP Jesús María es el más grande del municipio en cuanto a extensión y población y es el de mayor densidad poblacional. El territorio está totalmente urbanizado con edificios de apartamentos, ciudadelas[5] y viviendas individuales, de las que, por su estado constructivo, 502 son buenas (5%), 1860 son regulares (15%) y 8028 son malas (80%)[6]. De acuerdo con esa situación, se considera que el principal problema en Jesús María es su fondo habitacional en condiciones de máximo deterioro, unido a la insalubridad (se contaban al momento de realización de la investigación 36 microvertederos), los bajos ingresos, la disfuncionalidad familiar, el bajo nivel de escolaridad, violencia, alcoholismo, drogadicción, y prostitución y altos índices de población de la tercera edad que viven sola[7]. Estos indicadores, coinciden con el perfil de la pobreza urbana identificado en el país[8].

A la misma vez, se encontró un fuerte sentido de pertenencia, tradiciones culturales arraigadas y presencia de diversas denominaciones religiosas.

El barrio Jesús María cuenta con instituciones que conforman el sistema político local, otras del sector de los servicios, y otras que responden a programas de políticas sociales del país específicamente para las comunidades en situación de pobreza. De estas instituciones las más importantes, de acuerdo a su alcance y presencia en la comunidad, son:

---

5 Las ciudadelas son viviendas colectivas sobredensificadas que en su gran mayoría presentan un notable deterioro físico y condiciones de insalubridad. En ocasiones el término es utilizado para dar cuenta de las viviendas colectivas que surgen de la subdivisión de inmuebles para alojar a familias diferentes.

6 Se clasifica las condiciones de las viviendas teniendo en cuenta fundamentalmente su estado constructivo, condiciones higiénico-sanitarias.

7 La fuente de estos datos es un diagnóstico participativo realizado por el Taller de Transformación Integral del Barrio en el 2008.

8 Para ver el perfil de pobreza urbana en Cuba ver Espina (2008: 183).

- Consejo Popular.
- Trabajadores Sociales.
- Taller de Transformación Integral del Barrio.

El resto de las instituciones son las siguientes:

- Casa del Niño y La Niña.
- Ludoteca "Pinocho".
- Taller de Jóvenes Desvinculados.
- Unión Fraternal (Casa de Cultural comunitaria).
- Joven club de computación.
- Unidad Municipal Inversiones de Reparación y Vivienda.
- Centro Deportivo Emilio Núñez.
- 173 Comités de Defensa de la Revolución.
- 156 Delegaciones Federación de Mujeres Cubanas.
- 26 Zonas y Asociaciones de Base de la Asociación de Combatientes de la Revolución Cubana.

Además existe una red de comercio y servicios (que incluye panaderías, farmacias, centros gastronómicos, reparación de calzados, consultorios médicos, etc.), 6 escuelas primarias, 1 secundaria básica, 4 círculos infantiles y 1 jardín infantil.

A continuación se realiza una breve presentación de los actores locales más importantes con el fin de ofrecer una caracterización que facilite el análisis posterior; en esta caracterización se incluye a la cooperación internacional por ser interés de este estudio:

Consejo Popular

Desde el punto de vista administrativo, el CP Jesús María está compuesto por veintitrés Circunscripciones, cada una con su delegado/a del Poder Popular. Como institución, el CP es el actor comunitario con más alcance en todo el territorio. Las funciones que oficialmente le han sido otorgadas se refieren al control y fiscalización del resto de las instituciones, recursos y acciones que se llevan a cabo en la comunidad, y a garantizar la comunicación con la Asamblea Municipal del Poder Popular, la provincial y la nacional. Estas funciones implican que todas las instituciones deben mantener vínculos estrechos con el CP, recibir sus demandas y dar respuesta a ellas a través de representantes y de acuerdo a sus posibilidades.

Trabajadores Sociales

El Programa de Trabajadores Sociales comenzó en el año 2001, de modo que su presencia en las comunidades es relativamente joven. Sus funciones han estado sujetas a múltiples cambios en relación con la implementación de diversos programas sociales iniciados en el país desde entonces hasta la fecha. Como institución, el Programa de Trabajadores Sociales responde a la dirección municipal de la Unión de Jóvenes Comunistas[9], a la vez que se subordinan directamente al Consejo de Estado de la República de Cuba, principal órgano ejecutivo del gobierno. Los/as trabajadores/as sociales tienen una presencia importante en la comunidad, y cuentan con un/a representante por circunscripción, que tienen como función la atención a todas las personas y familias en situaciones de mayor desventaja social, canalizando su situación al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o a la dirección municipal del programa, según corresponda. De este modo, los/as trabajadores/as sociales constituyen también voceros/as de los problemas comunitarios a los órganos de gobierno y administración pública. En la comunidad, radican físicamente en el CP y deben mantener relaciones con dicha institución.

Taller de Transformación Integral del Barrio (TTIB)

Los TTIB comenzaron a crearse en 1998 por el OLPP en algunas comunidades en situación de vulnerabilidad social. En el caso de Jesús María, el Taller existe desde el año 2001, pertenece administrativamente a la Asamblea Municipal del Poder Popular – por lo que su trabajo debe realizarse en coordinación con el CP –, es orientado en sus procedimientos por el Grupo de Desarrollo Integral de la Capital[10], y cuenta con 3 especialistas que trabajan con arreglo a un planeamiento que construye la propia organización.

El TTIB tiene como principal función apoyar la transformación integral de la comunidad y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a través de un proceso de Planeamiento Participativo con la articulación y capacitación de actores locales. En la actualidad, dentro de sus principales actividades está la realización y apoyo a talleres comunitarios dentro de los que se encuentran: un taller muñe-

9 La UJC es la principal organización política de los jóvenes reconocida por el Estado.

10 El Grupo de Desarrollo Integral de la Capital fue creado en 1988 y es un equipo multidisciplinario, no adscrito a las estructuras institucionales existentes, que tiene el fin de promocionar el desarrollo integral de la ciudad, para lo cual realiza funciones coordinadoras y de promoción, y asesora al gobierno de la ciudad y sus dependencias sobre políticas urbanas, de acuerdo al uso racional de los recursos disponibles y los beneficios sociales.

quería y bordado, un taller de corte y costura, un taller de dibujo para niños/as y adolescentes, la asesoría a un taller de teatro y danza que incorpora a niños/as con problemas sociales y de conducta, una peña cultural comunitaria mensual y un taller para adolescentes.

Cooperación internacional

La cooperación internacional participa en la comunidad a través de la oficina del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), que tiene su representación en la sede el Gobierno Municipal. El PDHL tiene una cooperación descentralizada, que implica que los fondos provienen de ayuntamientos, gobiernos locales, asociaciones, etcétera.

Según sus coordinadores/as, el modo en que se piensa la cooperación internacional incluye que vaya más allá de la donación monetaria y se oriente a la transferencia de conocimiento en una relación de horizontalidad. A la misma vez, se tiene interés en que las autoridades locales la conciban como una oportunidad, donde están definidas las prioridades del territorio, sus potencialidades, debilidades y posibilidades alternativas de solución de estos problemas.

La cooperación internacional puede llegar a la comunidad en dos modalidades posibles: algún cooperante quiere trabajar especialmente en la comunidad y lo solicita a las entidades del PDHL y estatales correspondientes, o a través de la gestión de la oficina que atiende cooperación internacional en el municipio que cuenta con una carpeta de proyectos de cada comunidad, elaborada principalmente por el CP y el TTIB.

El análisis de cómo se enfrenta la situación de pobreza en Jesús María y se gestiona su desarrollo, es necesario hacerlo a partir de los modos en que estos actores locales, y la comunidad, se relacionan y participan de ello[11]. Ahora bien, como hemos visto desde el encuadre teórico, para analizar los procesos comunitarios en general y los de enfrentamiento a la pobreza en particular a partir de la participación, es necesario incluir dos dimensiones, que son las que servirán de guía a continuación: las relaciones entre los actores locales en el espacio local y las relaciones de ellos con otros niveles administrativos y políticos del país (provinciales y nacionales).

---

11 Aquí, tanto la noción de pobreza como la de desarrollo trascienden el esencialismo económico que caracteriza muchos de los abordajes desde lo teórico, la política y las prácticas sociales, y se enfatiza también en la dimensión cultural, imprescindible para entender la situación de pobreza de Jesús María, los procesos participativos y las condiciones de posibilidad en los que ellos se (re)construyen.

IV. II. LAS INSTITUCIONES LOCALES PARTICIPAN EN LA COMUNIDAD PARA EL ENFRENTAMIENTO A LA SITUACIÓN DE POBREZA

Los actores locales en la comunidad

En Jesús María, como vimos, existe una variedad de instituciones estatales que tienen dentro de sus funciones el desarrollo de la comunidad y el enfrentamiento a las situaciones de pobreza. Sin embargo, los resultados de la investigación muestran que las relaciones entre ellas están profundamente fragmentadas a partir de tres elementos centrales que seguidamente se argumentan: a) no están claras en la práctica las relaciones de subordinación local ni los niveles y momentos de la toma de decisiones, lo cual trae como consecuencia una hipersubordinación institucional, b) existe una pobre comunicación y articulación entre ellas que se expresa en la superposición de sus funciones y en vacíos de actuación dentro de la comunidad, y c) cada una de las instituciones responden a estructuras y niveles diferentes del sistema político y administrativo cubano.

La estructura de subordinación institucional dentro de la comunidad dicta que el CP, como institución, debe aunar a todas las instituciones estatales, las cuales, cada mes y secuencialmente, le deben rendir cuentas sobre su actuación a través de representantes designados y con arreglo a las necesidades de la comunidad. Sin embargo, según refiere la delegada por CP, el campo de respuesta de estas instituciones es muy limitado, y muchas veces se basan en análisis homogéneos de cada situación y de sus posibles soluciones. En la vida comunitaria cotidiana esta estructura de subordinación es violada, y el CP deviene en una institución depositaria de las demandas de la comunidad, desatendida por las instituciones que políticamente deben responder a ella y, por su relación primaria con el pueblo que los eligió democráticamente como sus representantes, es la cara pública de la imposibilidad de solución de las problemáticas.

Además, existen contradicciones entre los actores locales debido a incomprensión mutua de sus funciones y desacuerdos con los modos de actuación y mecanismos de ejecución. Los análisis realizados señalan que esto responde a que las relaciones entre las instituciones son principalmente de apoyo coyuntural y no de cooperación estratégica para el enfrentamiento de las situaciones de pobreza; las proyecciones de estos actores locales son independientes; y a que existe una visión fragmentada del trabajo de la comunidad que se evidencia, por ejemplo, en un predominio de procesos diagnósticos locales de su situación de pobreza.

Por ejemplo, el TTIB realiza un diagnóstico comunitario cada dos o tres años que constituye la base de su Planificación Estratégica para cada período; el CP cuenta con un diagnóstico obtenido a partir de la labor de los/as delegados/as en las circunscripciones y de la gestión de los/as vecinos/as de la comunidad que acuden a su sede para realizar demandas y solicitudes; y los Trabajadores Sociales también realizan un diagnóstico a partir de un levantamiento "puerta a puerta" y elaboran los expedientes de todos los casos en mayor situación de precariedad de la comunidad y de sus problemáticas en general. De acuerdo con esto, se cuenta al menos con tres fuentes diagnósticas que provienen de actores comunitarios que en ningún caso refieren esta como única función, sino como un paso para la resolución de las problemáticas. Sin embargo, cada uno de ellos los realiza con relativa independencia y sus resultados, muy valiosos y orientadores por su nivel de detalle, son sólo eventualmente compartidos. De esta manera existe un conocimiento profundo de la problemáticas comunitarias pero que no es aprovechado para el enfrentamiento estratégico de su situación de pobreza.

En contraste, la solución de los problemas comunitarios no se encuentra dentro de las posibilidades de acción directa de los actores locales, ni en relación con los recursos financieros – que muchas veces son incluso desconocidos por algunos de ellos-, ni con la toma de decisiones, ni con la definición de las prioridades y posibles soluciones para la comunidad.

Sobre lo anterior profundizaremos más adelante, baste por ahora referir que en la base de esta parcelación en la identificación de los problemas y en la definición de su solución, se encuentra una hipersubordinación expresada en que cada uno de los principales actores locales responden a lugares distintos del sistema político y administrativo del país (muchas veces a más de uno) que proyectan y viabilizan sus acciones para el enfrentamiento a la pobreza a través de caminos diferentes que en ocasiones no se encuentran y que tampoco independientemente ofrecen respuestas al CP, institución a la cual también responden. Esta hipersubordinación lastra y enturbia los procesos de gestión local y condiciona que ni las entidades administrativas de la comunidad, ni las municipales y las provinciales, respeten el lugar y el espacio del CP y de los/as delegados/as.

Sin embargo, las potencialidades para un trabajo integrado se hacen visibles en determinados campos problemáticos de la comunidad. Tal en el caso, por ejemplo, de las estrategias relacionadas con las prácticas de prostitución, donde diferentes actores se unen en las circunscripciones que tienen mayor incidencia para el trabajo de prevención, intervención y acompañamiento, ofreciendo colaboración, alternativas de empleo, asesoría, orientación, etcétera.

Además, en el marco de los proyectos con colaboración de agencias de cooperación internacional existe una mayor organización, articulación y participación de los actores locales. En la preparación y ejecución de estos proyectos se crean grupos gestores en la comunidad que incluyen a representantes de las principales instituciones y a líderes informales. Este Grupo Gestor[12] guía el proyecto en conjunto con la agencia de cooperación y tienen más autonomía para la distribución de los recursos. Sin embargo, los proyectos de la cooperación son muy limitados, localizados y con poca disponibilidad financiera; en el momento de realización de la investigación, por ejemplo, había sólo dos en ejecución, ambos en su fase inicial: Los Chicos del Barrio, con la colaboración de Save the Children, y otro proyecto sobre medio ambiente, con el Grupo de Desarrollo Integral de la Bahía[13].

En lo referido a la cooperación internacional las perspectivas son diversas. Algunos de los/as representantes de las instituciones locales expresan la necesidad de la colaboración y la ven como el camino para la resolución o el aminoramiento de la precariedad de la comunidad, mientras que otros consideran que contribuye a la invisibilización de las deformidades del sistema administrativo de los órganos que regulan y condicionan la vida de las localidades, que utilizan como justificación la falta de recursos o los pocos proyectos existentes.

Otro elemento interesante que emergió de los análisis es que el campo de actuación de muchos de actores locales es el de las tradiciones culturales y la recreación, fundamentalmente de niños/as y adolescentes, donde las relaciones de apoyo entre ellos encuentran mayor resonancia. En este sentido vimos que cuando se indaga sobre el contenido de las acciones promovidas en la comunidad, los/as trabajadores/as sociales, los/as especialistas del TTIB, de la Casa del Niño y la Niña, de la Unió Fraternal, del Joven Club de computación, y del Taller de Jóvenes Desvinculados, refieren actividades con estos grupos sociales, que al parecer son priorizados por la gestión institucional. Además, las prácticas cutrales en general emergen como un espacio importante de reconocimiento mutuo y de valorización a lo interno de la comunidad, donde resalta también con mucha fuerza la comparsa[14] comunitaria "La Jardinera".

---

12 Este es el nombre que adquiere en los proyectos.

13 El Grupo Estatal de la Bahía es una agrupación cubana con financiamiento internacional que mantiene relaciones con las instituciones estatales en su trabajo relacionado con el entorno ambiental y social de la bahía de la habana.

14 Las comparsas son grupos que organizan una presentación temática de baile, música y color y que convergen en los espacios del carnaval, donde se premia de acuerdo a diferentes categorías: música, organización, vestuario, etcétera.

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, podemos decir que los modos en que se construyen y se implementan las relaciones entre las instituciones comunitarias limitan su gestión del desarrollo y el enfrentamiento a la situación de pobreza; a la misma vez existen potencialidades que se evidencian en campos específicos de actuación.

Las relaciones de los actores comunitarios con niveles superiores administrativos y políticos del país juegan también un papel fundamental. Veamos en qué sentido.

Relaciones con otros niveles administrativos y políticos

De acuerdo con la información obtenida, la participación de los actores locales se encuentra extremadamente limitada, además de por los modos en que se relacionan en la comunidad, por los condicionamientos de sus relaciones con los niveles centrales del Estado. Estas relaciones se definen por una excesiva centralización que ubica en los órganos provinciales y nacionales el núcleo en la toma de decisiones de lo que sucede en las localidades, tanto en relación con los recursos financieros, su planificación y distribución, como con todos los recursos con los que cuenta la comunidad.

El campo de la reparación de las viviendas, por su importancia en Jesús María, fue el principal emergente, y permite una mayor visibilización de esta dimensión, por eso la analizaremos desde ahí:

Las instancias provinciales (Unidad Provincial Inversionista de la Vivienda - UPIV) asignan a las municipales los recursos a través de planes anuales elaborados por el Instituto Nacional de la Vivienda, y los materiales son suministrados por la Red Nacional de Productores de Materiales de la Construcción (del Ministerio de la Construcción). Con arreglo a estos planes los recursos se distribuyen en forma de recursos financieros y de acciones constructivas. Por último, en el CP se decide los lugares específicos a los que estos van destinados.

Ahora bien, este plan cubre sólo una parte ínfima de las problemáticas de vivienda de la comunidad, y es absolutamente ineficiente en la medida que, como está constituido centralmente, no se realiza de acuerdo a su situación real, que está caracterizada por los derrumbes totales o parciales constantes a los cuales es necesario dar respuesta inmediata. Dichos "imprevistos", que aparecen entre comillas porque pueden ser previstos incluso en cantidad y monto aproximado por las instituciones locales, no se encuentran concebidos dentro del "plan", único fondo de recursos de la comunidad. De este modo, los planes son totalmente incumplidos y las personas que se encuentran incluidas en ellos son postergadas de año en año, hasta alcanzar décadas de presencia en un plan que no tiene posibilidades de cumplirse.

En las condiciones en las que está organizado en sistema municipal de la vivienda, los materiales son recibidos y distribuidos de forma centralizada por la UPIV (Martirena, 2006: 330). Esta excesiva centralización deslegitima –para la población y para las autoridades locales- toda posibilidad de gestión local, desconocen en parte las necesidades de la comunidad, falsea los procedimientos establecidos que de antemano se sabe que no van a cumplirse, y se convierte en una de las causas del desarrollo de un tipo de relación paternalista con un Estado que se hace eje, en su nivel provincial y nacional, de la solución o no solución de todos los problemas comunitarios. Pero en ese juego del paternalismo las máximas instituciones conservan su legitimidad, porque son las protagonistas de las pocas situaciones que alcanzan resolución, mientras que las instituciones locales pierden toda legitimidad porque por ellas nunca pasa la solución de las situaciones de precariedad de la comunidad. Sin embargo, las primeras son mucho más inaccesibles para los/as ciudadanos/as.

En sentido general, se desconoce contantemente el papel del CP y de los/as delegados/as, que tienen un limitado poder de actuación a pesar de la declaración constitucional que versa que es la institución encargada de desarrollar la gestión comunitaria en las localidades; razón por la cual el CP se vuelve enemigo de las instituciones administrativas y el "pushing bag de la población".

Por otro lado, este tipo de centralización está acompañada de un burocratismo que establece procedimientos inconsecuentes, niveles y fases de decisión siempre ascendentes e infinitas –y muchas veces desconocidas incluso por los actores locales- falta de control de las acciones, incumplimiento de los procedimientos estipulados para el trabajo en la localidad y, en ocasiones, hasta desconocimiento de las decisiones que se toman en relación con la comunidad, sólo visibilizadas por los actores locales luego de su ejecución[15].

Por último, podemos referir que la no priorización del CP Jesús María frente a los CP que integran la zona turística del municipio, es un elemento reiterado por los representantes de las instituciones locales como una de las causas de la precariedad de la comunidad. En relación con ello, los miembros de la comunidad, incluidos sus representantes locales, resaltan los valores culturales del barrio, tanto las tradiciones como su arquitectura y su historia (que la refieren como

15 Tal es el caso, por ejemplo, de la asignación de viviendas que han sido desocupadas por migración externa de familias y que son reasignadas a familias de otros municipios teniendo a muchas familias de la comunidad en albergues o en situación de peligro para la vida. Más allá de la pertinencia y la necesidad de implementar decisiones como esta, la principal queja de los representantes locales que la refirieron fue que esto puede llegar a hacerse incluso sin informarles.

sede de importantes hechos históricos antes y durante el periodo revolucionario) como argumento central para demandar colaboración y atención del Estado central.

Los modos en que se enfrenta la pobreza desde la institucionalidad local, en relación con los otros niveles de la política del país, es muy importante. Ahora bien, el CP y las circunscripciones están compuestas por representantes del pueblo que, elegidos/as democráticamente, incluyen en su labor de gestión del desarrollo, la promoción de la participación de la población. Continuando el análisis de cómo los procesos participativos forman parte del enfrentamiento a la pobreza en la comunidad, pero ahora referidos a los/as vecino/as general, se explorarán dos dimensiones: los modos en que las instituciones locales perciben y conciben a los procesos de participación de la población, y los modos en que la población cree que participa para enfrentar la pobreza en Jesús María.

IV. III. DESDE LAS INSTITUCIONES LOCALES SE HABLA DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA O LOS *CÓMO, POR QUÉ, PARA QUÉ* DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Desde las instituciones locales se ve la participación comunitaria a partir de una concepción movilizativa o de agregación de demandas, refiriéndola a través de actividades y acciones concretas a las que las personas "acuden" o "no acuden".

Ahora bien, el lugar desde el cual proviene la convocatoria marca una distinción. Según los análisis realizados, cuando se trata sobre todo de convocatorias del Estado central –en este caso esencialmente movilizativas- entonces la comunidad participa, y su participación constituye argumento de su compromiso y de la legitimidad de sus demandas; lo cual es indicador y condicionante de la legitimidad que tiene el Estado como centralizador político y económico del país.

Sin embargo, cuando la convocatoria proviene del espacio comunitario la situación es otra; los/as representantes de las instituciones locales consideran que la comunidad participa poco, cada vez menos, lo cual se argumenta con que esos no constituyen espacios de resolución de las problemáticas de la localidad, de enfrentamiento a su situación de pobreza, ni posibilitan la gestión de su desarrollo.

La población entonces, según sus representantes y los representantes de las instituciones locales en general, no cuenta con posibilidades de gestión local y descreen, "con razón", de las instituciones locales y de la gestión de sus representantes; a lo que se le añade la fragmentación y sectorialización en su trabajo. Sin embargo, las personas continúan acudiendo a las instituciones locales, principalmente a la sede del CP, como única opción asible.

A pesar de lo referido, se considera como una necesidad que las personas participen[16], se piensa en elementos que puedan motivar a ello, y se le ve como un indicador de desarrollo comunitario, no logrado en el caso analizado pero con experiencias focalizadas donde ha tenido resultados. Dentro de estas experiencias resalta el campo de las tradiciones y prácticas culturales, que nuevamente recurren como espacio de participación, tanto en lo referido al momento de movilización –especialmente en términos de presencia en las actividades infantiles y juveniles que se organizan- como en la gestión de su desarrollo, tal es el caso del taller de teatro para niños/as organizado por una mujer de la comunidad y, más representativo aún, la comparsa "La Jardinera" que cuenta con reconocimiento institucional y comunitario, y es referida como un espacio de participación importante, por como se gestiona y por su papel central en los sentidos de pertenencia de los miembros de la comunidad.

IV. IV. LA COMUNIDAD HABLA DE LA PARTICIPACIÓN O ESPACIOS Y PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

En el análisis de la participación desde la comunidad se encontraron dos campos principales de referencias de los/as vecinos/as. El primero referido a la efectividad de la representación, a saber, los modos en que se relacionan representación y participación, y el segundo a la existencia y características de otros espacios de participación comunitaria.

En relación con la representación se reiteraron varios elementos de análisis anteriores. El primero de ellos es que el Estado central conserva una legitimidad que se deriva de su incidencia directa en la comunidad y no a través de los actores locales, lo cual es consecuencia de un tipo de centralización basada en el verticalismo, y la consecuente inmovilidad y deslegitimación de la institucionalidad de base. Otro es el referido al burocratismo que acompaña a la institucionalidad política de representación popular, que provoca, en tanto canal de comunicación entre la comunidad y los niveles superiores de decisión, incomunicación entre las unas y las otras y desconocimiento, también por parte de la comunidad, de procedimientos y fases de decisión. Por todo esto en la comunidad se descree de la representación de base, los representantes son percibidos como «objetos decorativos» y las prácticas políticas de representación local pierden legitimidad, pues a través de ella no existen posibilidades reales de enfrentamiento a su situación de precariedad.

---

16 De acuerdo a la concepción de participación que se señaló en el apartado teórico, es decir, no restringida a la agregación de demandas y la movilización sino a todo el proceso de toma de decisiones, propuestas, implementación y evaluación.

Como consecuencia de lo anterior, existe una clara resistencia a ocupar las funciones de delegado/a – pues se piensa que reciben las demandas de la población, que no tienen ninguna posibilidad de resolver los problemas y sí la de dar las respuestas que no les son dadas a ellos/as o de las cuales no han sido parte del proceso de toma de decisión – y además se necesitan tener reediciones de las elecciones (de veinte a treinta procesos parciales en cada período) debido a interrupciones de los mandatos por múltiples razones.

Los mecanismos de fiscalización y control de los/as ciudadanos/as sobre los órganos de representación con que cuenta la comunidad es otra dimensión importante para analizar la participación. Parte de ello es el proceso nacional de rendición de cuentas que cada dos años se realiza y que incluye dos momentos centrales: la agregación de demandas de la comunidad y la rendición de cuentas del/la delegado/a sobre las gestiones hechas para el enfrentamiento a las problemáticas y las respuestas obtenidas.

El proceso de agregación de demandas es concebido por la comunidad como un escenario formal de reiteración de las problemáticas y no una posibilidad real de su resolución. La rendición de cuentas, por su parte, no se considera como un espacio de control y fiscalización de la gestión del delegado/a, pues la comunidad sabe que él/ella no tiene poder de incidencia, y que muchas veces las respuestas de las otras instituciones son *no* respuestas o negativas, sin un conocimiento de lo que sucede en la comunidad. Así los mecanismos de control y fiscalización sobre las demás instituciones no sólo no funcionan para el/la delegado/a del Poder Popular, tampoco para la población.

En este contexto, los miembros de la comunidad abogan por la necesidad de redistribuir de un modo diferente los recursos y descentralizarlos, de modo que el/la delegado/a, como representante, pueda contar con ellos e invertirlos con arreglo a la situación de la concreta de la comunidad. Al mismo tiempo, se evidencia un rechazo a los subsidios del Estado –práctica de base en un tipo de relaciones paternalistas que se ha asumido históricamente la vocación de asistir- y se proponen iniciativas de autogestión comunitaria de la mano de obra para la reparación de las viviendas, a la vez que se demanda el aseguramiento estatal para la compra de los materiales de construcción, única vía legal posible debido a que las instituciones del Estado son las autorizadas exclusivamente para su venta, y son multadas las compras en el mercado informal.

Por otro lado, las personas de la comunidad igualmente refieren la no priorización de Jesús María y Tallapiedra dentro del municipio. El hecho de que esto constituya un argumento de la precariedad de la comunidad, es indicador también de la centralización de las decisio-

nes y recursos, que, como se encuentran esencialmente en los niveles provinciales y nacional, es donde se reconoce la posibilidad se decisión de su distribución.

Por último, encontramos que también para la comunidad las tradiciones culturales constituyen el principal espacio de participación comunitaria. Así, cuando se indaga sobre su participación aluden principalmente a tres elementos: a) la presencia en las rendiciones de cuentas de las que ya hemos hablado, b) su presencia y la de los niños/as en los espacios que desde el TTIB, los trabajadores sociales o la propia casa de cultura de la comunidad se organizan, y c) la comparsa "La Jardinera".

En los dos primeros casos, la participación se limita fundamentalmente a sus dimensiones movilizativas y de agregación de demandas. En el caso de la comparsa, encontramos una mayor gestión de la comunidad, que la hace merecedora de reconocimiento y cohesionadora de la identidad local. Sin embargo, esta gestión se encuentra igualmente limitada por todos los elementos que hemos visto hasta aquí, en la medida en que: la comparsa no encuentra apoyo en la institucionalidad local, choca todo el tiempo con la burocratización, reconoce la imposibilidad de resolución de las problemáticas en el espacio local, y es espacio de cristalización de la fragmentación del trabajo de las instituciones, que la refieren como un logro pero, o no contribuyen a ello, o la limitan.

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo visto hasta aquí es posible sintetizar algunos elementos que dan cuenta de la relación entre los procesos participativos locales y el enfrentamiento a la situación de pobreza en el caso estudiado, los cuales permitirán develar ejes para análisis posteriores y recomendaciones políticas.

Un primer elemento a señalar por su importancia para entender el marco de los resultados y recomendaciones, es que en Cuba la lucha contra la pobreza es parte de la política social del país, aún cuando existen políticas específicas para los territorios de mayor precariedad, dirigidas, por ejemplo, a la creación de instituciones comunitarias que acompañen y promuevan su desarrollo integral, lo cual ha sido parte de la revitalización del espacio local que alcanzó su punto máximo con la reforma constitucional de 1992.

El caso estudiado fue muestra de política social que se orienta a generar el menor patrón de desigualdad posible e intenta actuar sobre las condiciones sociales que la reproducen, a través del trabajo educativo y preventivo, la creación de empleos e incorporación de los/as jóvenes a centros de trabajo y estudio, etcétera.

Otro elemento resultante de la investigación es la evidencia de una institucionalidad local que constituye una fortaleza, y que puede ser base para la participación ciudadana en el enfrentamiento a la pobreza. Desde el lado de la institucionalidad política vimos que el diseño de la estructura de representación popular permitiría una vinculación constante de los/as ciudadanos/as con sus representantes, los que a la vez son canales de relación con otros niveles políticos y organizativos del país y que, de acuerdo con las facultades que le son otorgadas, deberán aglutinar y coordinar a las instituciones comunitarias.

Sin embargo, las potencialidades del diseño institucional no revierten positivamente en el enfrentamiento a la pobreza de la comunidad, debido a que están limitadas por una práctica política basada en relaciones verticales y muy burocratizadas con el Estado central, que se vuelve autorreferencial en relación con los recursos financieros y con la toma de decisiones en general, lo cual desemboca en rigidez, inoperancia económica y coartación de los procesos de participación local.

A ello se le añade que las instituciones padecen de una hipersubordinación, que en la gestión del desarrollo comunitario deviene en fragmentación, incomunicación entre ellas, solapamiento de funciones en algunos casos (por ejemplo en los diagnósticos) y vacíos en la gestión de otros.

De acuerdo con lo anterior, la relación entre los actores locales no es una relación estratégica sino de apoyo coyuntural, de modo que la lucha contra la pobreza está limitada en este sentido. Sin embargo, se evidencian potencialidades en campos de actuación específicos, como es el trabajo en problemáticas como la prostitución y la delincuencia juvenil y en los proyectos con cooperación internacional, donde se forman Grupos Gestores con representantes de diversas instituciones y de la comunidad, que son protagónicos, en relación, en la ejecución de los proyectos.

Las deformaciones institucionales descritas, unidas a las limitaciones económicas del país ha condicionado que, a pesar del conocimiento profundo de la comunidad por parte de las instituciones locales, sus necesidades –en las especificidades sociales, culturales y económicas que tienen para ese y cada uno de los territorios- en ocasiones son invisibilizadas, pues se incluyen en planes que no se adecúan a sus dinámicas de vida sino que se vuelven homogenizadores de los territorios y no tienen ninguna posibilidad de cumplirse.

Todo lo anterior da lugar a que se otorgue y reproduzca un tipo de legitimidad del Estado central que no se basa en su presencia en la localidad, sino que en parte es usurpada a sus propias instituciones locales a través de la limitación de sus posibilidades de, en relación con

él, participar en la vida comunitaria a través del diseño, implementación y evaluación de estrategias para enfrentar la pobreza. Por ello, no sólo la institucionalidad local pierde legitimidad, sino también la pierde el espacio local como posibilidad de autotransformación, tanto para los/s ciudadanos/as como para sus representantes. De este modo, la participación local se encuentra constantemente truncada, y revierte en barrera para la construcción de alternativas para el enfrentamiento a la pobreza.

En el caso estudiado se evidenció nuevamente que para la construcción de alternativas desde el Sur, es necesario que Estado central acompañe al espacio local y sea facilitador, coordinador y coactor, y que se tengan en cuenta las asimetrías y antagonismos de los actores locales para capitalizar esas diferencias. De acuerdo con esto el Estado no necesita volverse autorreferencial, sino alcanzar presencia en los espacios locales, esto es, hacerse efectivo en el sistema institucional, que es otorgarle en la práctica el poder que tiene legislativamente, de modo que se hagan más livianos y funcionales los modos de relación, los mecanismos de participación existentes, a la vez que posibiliten la apertura de otros espacios de participación que sean parte de la vida comunitaria.

La investigación reiteró la importancia del eje de la participación en el espacio local para el enfrentamiento a las situaciones de pobreza y para subvertir los principios fundamentales del neoliberalismo. A su fin, sostenemos la necesidad de repensar las concepciones y prácticas participativas locales, lo cual, sin dudas, permitirá comprender mejor las diferencias, retomar el territorio como escenario de transformación, enfrentar la pobreza y transformar las condiciones que la reproducen y, en definitiva, replantear la cuestión de la democracia y la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

Arenas, Patricia 1996 "La participación vista desde el ángulo psicosocial" en Dilla, Haroldo (compilador) 1996 *La participación en Cuba y los retos del futuro* (La Habana: Ediciones CEA).

Deriche, Yamile 1999 "La participación comunitaria urbana. Un estudio de caso" en Dávalos, Roberto y Hernández, Aymara (compiladores) 1999 *Ciudad y cambio social en los 90* (La Habana: Universidad de la Habana. Facultad de Filosofía e Historia. Departamento de Sociología, IV Taller de Desarrollo y Participación).

Dilla, Haroldo 1996 "Comunidad, participación y socialismo: reinterpretando el dilema cubano" en Dilla, Haroldo

(compilador) 1996 *La participación en Cuba y los retos de futuro* (La Habana: Ediciones CEA).

Espina, Mayra 2000 "Transición y dinámica de los procesos socioestructurales" en Monereo (et al.) (coords.) *Cuba construyendo futuro. Reestructuración económica y transformaciones sociales* (Madrid: El viejo Topo/Fundación de Investigaciones Marxistas).

Espina, Mayra Paula 2006 "Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial" en Guzón, Ada *Desarrollo local en Cuba* (La Habana : Academia).

Espina, Mayra 2008 *Políticas de atención a la pobreza. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana* (Buenos Aires:CLACSO).

Fernández, Olga 1996 "Cuba: participación popular y sociedad". En: Dilla, Haroldo (compilador) 1996 *La participación en Cuba y los retos de futuro* (La Habana: CEA).

Guzón, Ada 2006 "Estrategias municipales para el desarrollo" en Guzón, Ada 2006 (compiladora) *Desarrollo local en Cuba* (La Habana: Academia).

Hernández, Aymara 2004 "Neoliberalismo y localismo, ¿una asociación posible de desmentir? Respuesta desde la experiencia cubana" en Linares Fleites, Cecilia; Moras Puig, Pedro Emilio y Rivero Baxter, Yisel 2004 *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano* (La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello).

Linares, Cecilia 2004 "Desarrollo cultural y participación en el contexto municipal cubano" en Linares, Cecilia et al. *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano* (La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello).

Marchioni, Marco (compilador) 2001 Comunidad y cambio social. Teoría y praxis de la acción comunitaria (Madrid: Editorial Popular).

Martínez, Gleydis 2006 "Inter*(des)*conexiones del Estado y la sociedad civil en las políticas y estrategias de superación de la pobreza en Cuba" Informe CLACSO CROP 2006 (La Habana).

Martirena, José Fernando 2006 "Producción de ecomateriales para la construcción de vivienda de interés social como vía de descentralización" en Guzón, Ada 2006 (compiladora) *Desarrollo local en Cuba* (La Habana: Editorial Academia).

Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica. MINVEC, 2006 *RESOLUCIÓN Nº. 15 /2006*

Documento electrónico. Disponible en: http://emba.cubaminrex.cu/Portals/200/Resolucion%2015-2006.pdf Fecha de acceso: 10 de junio de 2009.

Pontual, Pedro 2002 "Construyendo una pedagogía democrática del poder" En: Córdoba Tello, Dionisio y Méndez, Andrés (compiladores) 2002 **Participación ciudadana** (México: Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara).

Rebollo, Oscar 2001 "La participación en el ámbito social" en Marchioni, Marco (compilador) 2001 *Comunidad y cambio social. Teoría y praxis de la acción comunitaria* (Madrid: Editorial Popular).

Sánchez, Germán 1998 "El asalto neoliberal" En: *Los retos de la Globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos*. (Caracas: Unidad Regional de Ciencias Sociales Humanas para América Latina y el Caribe) Tomo I Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/unesco/sanchez.rtf Fecha de acceso: 12 de diciembre de 2009.

Valdés, Juan 1996 "Poder local y participación" en Dilla, Haroldo (compilador) *La participación en Cuba y los retos de futuro* (La Habana: CEA).

Valdés, Juan 2004 "Notas sobre la participación política en Cuba" En: Pérez, Arnaldo (compilador) 2004 *Participación social en Cuba* (La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas).

Valdés, Mercedes y Toledo José A 2005 "Una aproximación al tema de la participación política" En: Colectivo de autores 2005 *Teoría Sociopolítica. Selección de tema.* (La Habana: Editorial Félix Varela).

Zabala, María del Carmen y Morales, Elaine 1999 "Desigualdades sociales: dimensión subjetiva en el escenario comunitario capitalino" en Iñiguez, Luisa y Pérez, Omar (compiladores.) *Heterogeneidad social en la Cuba actual* (La Habana: Centro de Estudio de Salud y Bienestar Humano).

Erika M. García Roa*

APROXIMACIÓN EMPÍRICA A LAS DINÁMICAS ENTRE LA POLÍTICA SOCIAL, LA LEGITIMIDAD DEL ESTADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍAS EN BOGOTÁ 2009

Estudio del programa Familias en Acción

INTRODUCCIÓN

Los resultados presentados en este estudio aportan a comprender la forma que adquiere la ciudadanía en nuestras democracias contemporáneas y específicamente cómo se dinamiza dicha relación social –ciudadanía-en un contexto de ajuste estructural. El paradigma emergente de la política social como política antipobreza introdujo importantes cambios, específicamente en relación con la distribución de la riqueza. Tales como la desinstitucionalización de los sistemas de protección, el traslado de las regulaciones de los servicios antes públicos hacia el mercado, la creación y fomento de instituciones súper especializadas (Álvarez 1998), la introducción de formas de gerenciamiento de lo social, con un amplio uso de tecnologías de selección, evaluación y ayudas focalizadas en los pobres (Duhau 1999).

Ahora bien, la renovación de esta serie de relaciones conduce a cambios en el sistema simbólico –entendido como el espacio de las significaciones humanas, cuya base material son las relaciones que se producen en la estructura-. Cambios indispensables que hacen viable este nuevo arreglo institucional, al dotarlo de un andamiaje simbólico que le otorga legitimidad. En este estudio nos ocupamos específica-

* Magistra en Política Social, investigadora en Género, Pobreza y Desarrollo.

mente de este aspecto, el sistema simbólico, compuesto por las representaciones sociales o disposiciones mentales de los individuos que determinan las conductas de los hombres.

El cuestionamiento que guió la investigación se instaló en la forma en que es dinamizado el sistema simbólico con la introducción de las nuevas relaciones Estado - Mercado - Ciudadano, reelaboradas con la política social. Sin embargo, para delimitar el vasto campo de las representaciones y acciones sociales que se pueden afectar, se aborda como objeto de estudio la categoría de ciudadanía, teniendo en cuenta básicamente que ha sido el principal elemento afectado al poner en marcha estas políticas.

Ya diferentes teóricos (Giraldo, 2006; Fleury, 2005; Duhau, 1999; Lo Vuolo, 2008; Espina, 2005) han elaborado sobre este asunto, analizando las repercusiones tanto en el elemento objetivo como subjetivo de la ciudadanía. Entendiendo por *objetivo* las estructuras materiales, los sistemas de distribución del capital que posibilitan la integración de los individuos a la sociedad, de donde emergió el debate de "la cuestión social" y por tanto origen de la política social.

En este aspecto la intervención ha sido ampliamente cuestionada, en primer lugar porque las acciones están dirigidas a los más pobres pero no han demostrado un cambio fundamental en las estructuras de pobreza (Lo Vuolo, 2008; Espina, 2005) y en segunda instancia por justificar la desinstitucionalización de la protección social sobre principios universales, como derecho social al bienestar (Giraldo 2006); se critica entonces que las estructuras reales de pertenencia a la sociedad se han limitado, como efecto de las políticas de ajuste y sociales generando una mayor exclusión y desintegración social.

Diferentes estudios sugieren que otros efectos de la política antipobreza están asociados al espacio simbólico (Giraldo, 2006;Fleury, 2005), este renovado conjunto de relaciones sociales actuarían en el elemento *subjetivo* de la ciudadanía, resignificando las nociones fundamentales de derecho, solidaridad, igualdad, Estado, público; creando fragmentación de lo social, individualización extrema, confiscación y banalización del espacio público, especialización de lo político, miserabilización de los derechos, participación formal, lo que algunos han nombrado como ciudadanía patrimonial e inversión de la ciudadanía. Lo cual profundiza las precarias construcciones de ciudadanía propias del devenir histórico colombiano y de su conformación como Estado – nación; que, a su vez, garantiza el mantenimiento de los sistemas actuales de distribución de la riqueza y del poder, legitimando un arreglo institucional excluyente, garantizando la gobernabilidad.

Considerando vital que la ciencia social aporte al análisis y crítica de la política social y en este caso de las variantes y deformaciones de

la ciudadanía que atentan solapadamente la emergencia de sistemas más incluyentes y equitativos, se propuso un acercamiento empírico al fenómeno, considerando además que es una deuda que tienen algunas de las teorías expuestas.

Este estudio se aborda desde un enfoque sociológico, que analiza el espacio social como un mundo de relaciones diferenciadas en las que intervienen lógicas de poder, a partir de las cuales se genera un mundo simbólico (Bourdieu 1994), en el cual está inscrita la ciudadanía como abstracción. Se espera entonces aportar elementos que describan e interpreten las relaciones generadas por la introducción en la estructura social de la política centrada en la pobreza y cómo resignifican el "habitus", entendido como una serie de disposiciones que guían todas las acciones humanas de un grupo específico y dentro de éstas la ciudadanía, como interpretación de la relación Estado – ciudadano y como forma de acción social "ser ciudadano".

Se analiza desde el ámbito microsocial comparando las construcciones de ciudadanía en un grupo de beneficiarios "antiguos" y beneficiarios "nuevos" del programa "Familias en Acción"; programa paradigmático en el país en la implementación de políticas de asistencia condicionada para atender la pobreza. Es un estudio comparativo, descriptivo, multimetódico, con una perspectiva hermenéutica de las acciones y significaciones humanas, y del funcionamiento de los mecanismos de poder dominación y legitimación.

CIUDADANÍA Y POLÍTICAS SOCIALES

La amplísima tradición teórica en el tema de ciudadanía, tanto en su concepción normativa ideológica como jurídica nos obliga a definir algunos criterios de partida, claro, sin la pretensión de ahondar en la discusión teórica lo cual excede el objeto y magnitud del estudio. Pero sí con el propósito de identificar los elementos constitutivos de un concepto ideal de ciudadanía, que luego, transformados en características empíricamente medibles fueran susceptibles de ser referentes para el análisis de la ciudadanía en los grupos sociales observados, estableciendo la distancia que separa el ejercicio real de tales características ideales.

Ahora bien, para aproximar un tipo ideal de ciudadanía se integraron diferentes perspectivas teóricas, singularmente los elementos que desde cada paradigma tuvieran la bondad de constituir una definición lo más amplia posible pero sin llegar a ser contradictorios entre sí. Para claridad del lector de cada elemento incluido en la construcción del concepto –ciudadanía– se expone la revisión teórica, las controversias existentes y se aclara en cada caso la perspectiva por la cual se optó.

En suma, para definir la ciudadanía se referencian a cuatro elementos i). Es una abstracción propia y básica del Estado Moderno, una *"hipótesis jurídico- política, igualitaria e inscrita como posibilidad en función de la naturaleza del Estado"*(Fleury 2005); por lo cual base de la constitución del Estado moderno y fundamento de la democracia. ii).Está compuesta por diferentes dimensiones, cívica comunicativa, política y social, que se objetivan en un conjunto de derechos y deberes que vinculan al individuo con plena pertinencia a una comunidad política (Marshal 1997) iii).Pero, además de derechos, que representan lo objetivo de la ciudadanía, posee una dimensión significativa que fija su ejercicio específico en un contexto o grupo social yiv). Es una acción humana que particularmente expresa la relación Estado-ciudadano, da cuenta del papel que desempeña cada uno y de las relaciones que se establecen entre ellos.

LA CIUDADANÍA COMO POSIBILIDAD EN FUNCIÓN DE LA NATURALEZA DEL ESTADO LIBERAL

El interés de estudiar la ciudadanía, parte de considerarla inicialmente como la única posibilidad legal de relación entre el Estado y la sociedad en el sistema democrático existente; pero a su vez y aunque desde su origen sea producto de profundas problematizaciones en cuanto a su alcance, se reconoce que en diferentes momentos históricos su conciencia ha potenciado arreglos institucionales incluyentes.

A sabiendas que apelar a la defensa de la ciudadanía como es el caso, signifique desertar de la controversia existente frente al origen y su mismo sentido. En suma, si la ciudadanía se considera como posibilidad para la inclusión igualitaria de los individuos a una comunidad política y cuya fuente es el reconocimiento universal de los derechos humanos o por el contrario los derechos humanos solo son una máscara de universalidad legal que encubre el interés particular de una clase[1].

Significa esto que en el presente estudio no se entra a analizar la democracia o sus presupuestos filosóficos, solo se presupone como el sistema de organización político existente, pero valga aclarar tampoco se supone como una forma superior a otros tipos de organización política; entonces, se aborda la democracia como el sistema existente formal en la mayor parte del mundo, propio del Estado-nación, y la ciudadanía se demanda como única forma de inserción del individuo

1 Como ejemplo puede verse Gonçalves… quien plantea que "la ciudadanía sería una forma propia de la modernidad que iguala los individuos para ocultar la dominación capitalista de clase y como tal una práctica político ideológica que impide la organización del proletariado como clase distinta y antagónica en relación con aquella que detenta el poder político en la sociedad burguesa"

en una comunidad política democrática y por tanto prerrequisito para su existencia.

Pero más allá de ser un modo aceptable de la existencia, hay que considerar la ciudadanía plena en su potencialidad, como fuerza capaz de movilizar un proyecto político redistributivo y democrático que revindique un acuerdo social con políticas sociales inclusivas que integren la sociedad. De aquí que su ejercicio efectivo sea una posibilidad para que las sociedades ganen progresivos niveles de conciencia frente a la falta de libertad e igualdad. En el entendido que la mera conciencia del "derecho a tener derechos", se relaciona con la búsqueda de otros modos alternativos y justos de relación social.

DIMENSIONES DE LA CIUDADANÍA: CONTRADICCIONES ENTRE DERECHOS LIBERALES Y SOCIALES Y ENTRE ESTATUS O ACCIÓN PÚBLICA

La ciudadanía en su aspecto universal y objetivo está relacionada con los derechos que adquiere un individuo que lo incluyen y le dan plena pertenencia a una comunidad(Marshal, 1997); ahora bien, ¿Cuáles derechos se consideran constitutivos y básicos en la democracia? Tradicionalmente se discute que la naturaleza y universalidad de los derechos liberales (civiles y políticos) es distinta a la de los derechos sociales; según ello, estos últimos habrían de considerarse como expectativas legitimas y necesarias para hacer efectivos los derechos liberales, o compromisos deseables que establece la sociedad para garantizar la igualdad de status, pero no deberían ser interpretados como derechos. Según lo cual se derivaría quelos derechos sociales no deberían ser incluidos en el estudio de la ciudadanía (Dabène 2001).

Sin embargo, sin derechos sociales no es posible la efectividad de los derechos políticos ni civiles, porque ciertos recursos materiales o económicos y culturales son condición necesaria para que sea real la capacidad de elección, que es en lo que consiste la libertad (Ruiz, 1994) "La ciudadanía es el derecho a participar en una comunidad nacional, y los derechos sociales hacen posible esa participación. En la ausencia de educación y recursos económicos para ejercitar los derechos civiles y los políticos, la ciudadanía es un cuerpo formal sin propósito práctico alguno" (Dabène, 2001).

Ahora bien, en relación con los derechos, el hacer ciudadano también ha suscitado inquietud, mientras desde el enfoque liberal la ciudadanía hace referencia a un estatus, a ser portador de derechos universales, el enfoque republicano entiende la ciudadanía como una acción social más allá de ser solo un reconocimiento. De hecho, porque la libertad individual solamente puede ser garantizada en una co-

munidad cuyos miembros participan activamente del gobierno, como ciudadanos de un estado "libre".[2] (Vieira 1997).

Luego, para analizar lo objetivo de la ciudadanía se vinculan en el estudio los derechos relativos a las tres dimensiones, (civil, política y social) y los elementos propios de la democracia moderna y de la tradición republicana (libertad individual y participación política). Entendiendo que es posible concebir que la libertad, aunque negativa - y por lo tanto moderna - incluye la participación política y la virtud cívica y que esta no es efectiva en ausencia de derechos sociales.

CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL ASPECTO SIGNIFICATIVO DE LA CIUDADANÍA

Cohn (2003) advierte sobre la dimensión significativa específica de la ciudadanía, la cual precede a una particular conducta o una forma específica de ser ciudadano; esta dimensión significativa, cultural está formada por contenidos y pautas de interpretación de la experiencia, que son categorías construidas históricamente y socialmente determinadas y generalmente corresponden a pautas generales en una sociedad y contexto, sobre las cuales se analiza y lleva a cabo toda acción política.

En consecuencia, la ciudadanía es una acción social fijada por un sistema simbólico que se gesta en determinaciones materiales, que crean una dinámica diferencial de exclusión e inclusión de acuerdo al modo de organización de una sociedad. El sistema simbólico estará entonces compuesto por las representaciones mentales[3] que le dan significado a esa determinada dinámica y le dan un sentido a ser ciudadano.

Abordar la dimensión significativa de la ciudadanía es crucial porque permite explicar una determinada conducta ciudadanía, así como las características específicas que asume en un grupo determinado. El sistema simbólico aunque es de difícil aprehensión, para su análisis se dispuso de algunas representaciones sociales relacionadas y se observó su correlación con cada dimensión de la ciudadanía.

---

2 "...Según QuentinSkinner (1992), la idea de un bien común por encima de nuestros intereses privados es la condición necesaria para el disfrute de la libertad individual. Este autor refuta la concepción liberal de que la libertad individual y la participación política no admiten ser reconciliadas". (Vieira, 1997)

3 De acuerdo a la disciplina social y el enfoque desde donde han sido referenciados a estas construcciones subjetivas se les han denominado representaciones sociales desde la psicología social o dispositivos de control (Foucault 1976) o desde la sociología como disposiciones (Bourdieu 2000). Para claridad del lector en el texto se utilizan como análogas, porque sus definiciones son similares en que relacionan un conjunto de creencias, valores, actitudes, percepciones, de la estructura mental tanto cognoscitiva como afectiva que guían las acciones humanas.

RELACIONES ESTADO-CIUDADANO DETERMINADAS POR EL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

Entendida la política social como una trama de relaciones que regulan las relaciones de poder y por ende determinan la inclusión, exclusión de los individuos de un campo social y claro, la ciudadanía como relación entre Estado y sociedad; analizamos aquí como se moldea dicha relación a partir de la política de asistencia condicionada en Colombia.

Estos programas y específicamente Familias en acción incorporan el concepto emergente y más o menos homogéneo que ha asumido la política social en América Latina, involucrando criterios inspirados en la escasez de recursos que impedirían asignar universalmente los beneficios sociales como en otrora los sistemas de bienestar. Para su implementación se crean mecanismos de focalización con los cuales se logren diferenciar los pobres de quienes están en capacidad de sufragarse los servicios sociales, que deben concurrir al mercado para cubrirlos.

Las principales críticas hechas a estos programas es que igualan la política social a la política antipobreza y reducen el derecho de la protección social universal a la asistencia de los pobres con subsidios no ligados al salario[4] y al aseguramiento privado con beneficios diferenciales para los no pobres, situaciones en las que se pierde la noción de derecho.

Para el programa Familias en Acción la pobreza es analizada como un problema de escases de recursos y emergente, que responde a las crisis económicas, por ello los subsidios van dirigidos a "aumentar temporalmente los ingresos de quienes están por debajo de la línea de pobreza"; tratamiento paliativo que no atiende a la desigualdad como causa estructural de su generación (Molina, 2003). Este enfoque de gerenciamiento de la pobreza no pretende darle fin, sino regular las tensiones sociales que pueda provocar[5] (Lo Vuolo, 2008; Bec, 1998), manteniéndola en condiciones moralmente aceptables, lo cual además es funcional como escarmiento para quienes todavía trabajan, quienes deben soportar su suerte, así sea en condiciones altamente precarias (Bauman, 2002).

---

4 Conforman una red de protección social, esa red se centra en el manejo del riesgo, no está condicionada a la relación salarial e implica ayudar a las personas pobres a mantener el acceso a los servicios sociales básicos (CONPES documento no. 3081, junio 28 de 2000").

5 Lo Vuolvo (2006) analiza como las políticas sociales no resultan muy novedosas, no afectan las estructuras como el empleo informal, la organización de la economía, la pobreza y las exclusiones de la protección social. Convirtiéndose en políticas compensadoras que solo pretenden administrar y controlar los grupos más vulnerables y legitimar la distribución desigual, así como los patrones económicos y sociales del pasado.

La pobreza es considerada un efecto social indeseable e individualizada en quienes no han desarrollado su capital humano, por lo cual no pueden insertarse en el mercado laboral. Obviando que la pobreza no se produce necesariamente por exclusión del mercado laboral, al contrario ha estado ligada al mundo del trabajo, lo cual dio origen a la protección social (Polanyi, 1947). Al asignar en el terreno subjetivo la responsabilidad del fracaso o del éxito exclusivamente al individuo, individualizan las respuestas a problemas socialmente producidos (Bauman, 2001), despolitizan la cuestión social y niegan solapadamente la desigualdad relacionada con la distribución de la riqueza. (Molina, 2003).[6]

En consecuencia, no se justifica socialmente actuar a favor de quienes no toman buenas decisiones y menos si representan una carga para el conjunto de la sociedad, si en determinado caso se llega a actuar, se hace sobre los no merecedores, justificando moralmente ayudas pobres para pobres; con subsidios menores a la línea de pobreza[7] de tal forma que no "patrocinen el ocio" (Bey, 2008) y evitando que se conviertan en un derecho[8]. Situación que refleja la debilidad de nuestros pactos colectivos, en los cuales se diluye el derecho al bienestar, intermediado por el Estado y ligado a una porción del salario, por tanto un ingreso digno.

Entre los criterios para pertenecer al programa se encuentran los de pertenecer al nivel 1 del SISBEN[9] y tener hijos menores de 18 años;

---

6 Molina (2003) describe tres tipos de políticas sociales en Latinoamérica y caracteriza las del paíscomo principalmente residual, que se refiere una protección social provista públicamente o por el mercado, que se orienta a unas personas con criterios paternalistas y de caridad. El Estado se orienta a atender a una población a través de la oferta subsidiada de servicios sociales, buscando aliviar su condición de pobreza y las que no califican deben proveérselos directamente.

7 El programa entrega dos tipos de subsidios: nutricional y escolar, el subsidio nutricional se otorga a las familias con niños y niñas menores de 7 años, el valor del subsidio es de $ 46.500 al mes, aproximadamente 23 USD por hogar y se paga durante los doce meses del año. El subsidio escolar se entrega por cada menor que se encuentre en estudio activo, y corresponde a un valor de $ 14.000 por mes para primaria (7 USD) y $ 28.000 para secundaria (14 USD), el cual es pagado durante diez meses al año.

8 En las entrevistas realizadas a las madres líderes (voceras del programa), ellas insisten en que Familias en Acción no es un derecho, porque es un programa que va a durar mientras existan recursos o hasta que dure el presidente, como si se repitiera una lección aprendida.

9 "Ser del nivel 1 significa tener unas condiciones económicas de vida bastante precarias, con muy pocas posibilidades de hacer parte del aparato institucional del país (llámese centros educativos, entidades estatales o empresa privada) y con un alto grado de vulnerabilidad frente a la situación de violencia en que Colombia está inmersa" (Acción Social, 2005)

este acto clasificatorio –focalización- en sí mismo incorpora diversas representaciones simbólicas como naturalizar la segmentación de la sociedad, entre los capaces e incapaces; entre quienes no se tiende lazos de solidaridad, de comunicación y construcción colectiva (Molina, 2003). Ya que no se pretende igualar beneficios de los servicios a toda la población, también se legitiman las categorías de desigualdad social, entre pobres y no pobres, entre quienes tienen derecho por su capacidad contributiva y los que sólo merecen asistencia por su pobreza[10] (Molina, 2003; Lo Vuolo, 2006).

Como vemos este programa contempla una plataforma discursiva, simbólica que justifica el desmonte de los principios universalistas de la protección social logrados en décadas pasadas como mecanismos redistributivos. Hace un reconocimiento del fracaso social y de la indignidad, como meritorio para ser objeto de la política social (Lo Vuolo, 2006), ocasionando una ciudadanía invertida de la población pobre, ya que esta debe identificarse como pobre y no como ciudadanos, para recibir beneficios y no derechos; así las personas son convertidas en objeto de la política, pero no sujetos activos de los servicios que reciben; en tanto no genera derechos y deberes, sino dependencia, agradecimiento al benefactor y fomento del clientelismo (Molina, 2003;*Fleury,*2005).

DISEÑO METODOLÓGICO

El presente es un estudio descriptivo, que evidencia las prácticas y significados que asume la ciudadanía en un grupo social. Aunque el tema de ciudadanía ha sido ampliamente estudiado desde diferentes disciplinas, es un estudio exploratorio, porque observa el programa Familias en Acción que es de aparición reciente y rastrea los efectos que tiene sobre la ciudadanía, que es un fenómeno poco conocido. Es un estudio correlacional porque observa el "hacer" ciudadano en un grupo de personas y adicionalmente intenta responder sobre las razones que determinan este ejercicio, investigando las posibles relaciones entre las percepciones o representaciones sociales y las prácticas de ciudadanía.

El diseño se originó en la creación de un modelo teórico ideal de ciudadanía en tres dimensiones –política, civil y social- que incorporó prácticas y significados empíricamente medibles que dieran cuenta de su ejercicio, en total se construyeron cincuenta (50) variables de

10 "la focalización incorpora el concepto de subsidiariedad, en el que el gasto público debe dirigirse a la población en comprobada situación de pobreza y necesidad, mientras que el mercado será la vía para distribuir los recursos del resto de la población" (Acción social, 2005)

medición[11]. A cada práctica o percepción se le asignó un puntaje de 0 a 10, donde 0 es lo más alejado del ideal y 10 lo más cercano. Partiendo del supuesto que las tres dimensiones entre sí son constituyentes y de igual jerarquía para la ciudadanía; las dimensiones tanto civil como política o social, tienen igual peso al momento de evaluar la calidad de la ciudadanía[12]. Lo propio se hizo con las sub dimensiones.

Con el fin de establecer si ese determinado ejercicio de la ciudadanía está relacionado con el ingreso al programa Familias en Acción, se conformaron dos grupos uno de mujeres "antiguas" que ingresaron entre 2006 y 2007 al programa, y uno de mujeres "nuevas" que ingresaron en 2009. Al ser beneficiarias se supone que los dos grupos son comparables porque tienen características similares y las diferencias entre los dos grupos pueden considerarse como efectos del programa. Para contrastar estos dos grupos se utilizó el procedimiento –prueba T para muestras independientes- con el programa SPSS, cuyo propósito es comparar las medias de ambos grupos y determinar si hay diferencias significativas entre ellos, se tomaron como variables dependientes las puntuaciones de ciudadanía y como variable de agrupamiento el tiempo de vinculación al programa.

Con el objetivo de evaluar si hay correlación entre el ejercicio ciudadano en cada dimensión y el desempeño en las otras dimensiones y representaciones sociales o percepciones, se estimó su correlación; cabe aclarar que estas mediciones no permiten identificar una relación causa-efecto, sin embargo informa si hay o no una relación entre dos variables, es decir, si covarían. Para realizar esta medición se calculó el coeficiente de correlación lineal de Pearson, este coeficiente varía entre1 y -1, un valor próximo a 0 indica que no hay correlación y un valor próximo a 1 o -1 una relación lineal casi perfecta.

CIUDADANÍA POLÍTICA

Lo político etimológicamente se refiere a politike que significa los asuntos concernientes al gobierno de la comunidad –Estado- y la Politeia que apela a todos los asuntos de la vida en comunidad, a las formas de estar juntos y convivir; la ciudadanía política hace referencia entonces, a una forma particular de relación entre Estado-ciudadanos y entre los propios ciudadanos[13] incluidas sus instituciones y mediaciones.

Para el estudio en la dimensión política de la ciudadanía se estimó: el ejercicio de la democracia representativa; la participación en

---

11 Varios indicadores fueron tomados del IAD – Índice de apoyo a la democracia y otros indicadores, tomado de la democracia en América Latina (PNUD, 2007)

12 Véase marco metodológico

13 O´Donell en PNUD, informe sobre el desarrollo de la democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos 2004.

campos institucionales donde se construye la vida en común, es decir se co-participa en las decisiones públicas, en la deliberación de donde surgen los consensos comunes y en el control de las funciones del Estado; la participación desde espacios sociales independientes de la organización del estado, no necesariamente institucionales pero que construyan las formas de vivir en sociedad; el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y el ejercicio de la participación en el programa Familias en Acción. A cada una de estas dimensiones se les dio una valoración igual para la construcción de una estimación única –índice de ciudadanía política[14]– que diera cuenta del ejercicio de esta dimensión de la ciudadanía.

En general la media del índice de ciudadanía política es muy bajo 2,3-[15]. Un 76% de las beneficiarias de los dos grupos se ubica en el rango de ciudadanía baja, con puntuaciones entre 0 y 3,1. Este resultado da cuenta de la ilegitimidad de la que goza el Estado como portador del bien común, virtualidad que le permitía unir en torno suyo a una sociedad de hombres libres, regidos por una legislación común, en una nación (Foucault, 1976).

El ejercicio de la ciudadanía se mantiene en los límites de la democracia electoral, el promedio del ejercicio representativo es mayor que para las otras sub dimensiones de lo político. La media es 4,69 en las antiguas y de 4,18 en el grupo de las nuevas. Mientras, la media en la subdimensión participativa es 1,58 "antiguas" y 1,69 "nuevas" y en la participativa no institucional es 0,96 y 0,71. Indica esto además que es mayor la proporción de beneficiarias antiguas que ejercen formas tradicionales delegatarias de ciudadanía, relacionadas con el ejercicio de las libertades negativas y no participativas.

Desde los modernos los derechos asociados a la democracia están basados en el derecho a participar del ejercicio del poder, así como en la delegación de su ejercicio participando como electores de sus miembros representativos en el Estado; por ello el derecho a elegir y ser elegido constituyen los elementos básicos de las democracias representativas. Hay un contexto favorable al ejercicio electoral el 78% consideran que es importante mantener los procesos electorales como forma de la democracia, sin embargo hay poca vinculación del hecho de votar con la reflexión sobre los procesos electorales como ejercicio de ciudadanía, un 64,2% de las entrevistadas consideran poco o nada importante que exista competencia entre los partidos.

---

14 Este índice tiene una puntuación de 0 a 10, quiere decir que los casos cercanos a 10 realizan una mayor cantidad de acciones ciudadanas y los más cercanos a 0 ejercen menos la ciudadanía política.

15 Ver estadísticos completos en anexo 2.

La participación electoral en este grupo social es más alta que para el conjunto del país, lo cual expresa el alto potencial electoral que significa la población en situación de pobreza, el 52,6% de las beneficiarias manifiestan que votaron en las últimas elecciones. De las personas que votaron el 53,1% consideran que lo hacen libremente, mientras, un 46,9% votan por presión o reciben algún incentivo para votar, incluyendo quienes votan por el certificado de votación[16] y el 70,5% de las personas no considera como propio el derecho a ser elegido, considerando que los cargos públicos de elección y la política es una labor exclusiva de especialistas. Es importante resaltar que las mujeres que llevan menos tiempo en el programa consideran mayor su posibilidad de ser elegibles[17].

La participación en lo electoral no es entendida como participación en el ejercicio del poder, es una delegación que hace el individuo del poder que no controla; actuaciones que van en contra de la ciudadanía, del ejercicio responsable del derecho a elegir y develan la privatización de lo público y de lo político en grupos técnicos. La dimensión política no debe ser sólo un status que le confiere el Estado al individuo; para que sea políticamente realizable la voluntad general, es imprescindible que el individuo se haga responsable de la construcción de un espacio público y que participe como agente en las diferentes formas de gobierno (Ruiz, 1994; PNUD, 2004).

Es por ello que se ha propuesto en las últimas décadas fomentar la participación de los individuos en formas no delegatarias, con las cuales se pueda reconocer las aspiraciones políticas de las comunidades particulares, atendiendo a sus diferencias, se promueva su integración y el ejercicio de los derechos políticos sean efectivos (Lander, 1998). En la subdimensión participativa se examinó el conocimiento sobre los órganos de participación existentes, la participación efectiva en estas instancias y en acciones de control social. Encontrando que no hay una diferencia significativa entre los dos grupos; del total, un 85% de las personas no participa, y solo 15% de las personas han integrado algún espacio de participación; entre quienes no participan

16 El otorgamiento del certificado de votación se asumió como incentivo porque a pesar de ser un medio legal utilizado en el país para disminuir el abstencionismo, es una estrategia de legitimación que modifica el ejercicio consiente y libre de participar, premiando con subsidios o descuentos el voto.

17 En relación a la pregunta: ¿considera que personas como usted pueden ser elegidas para cargos públicos o de elección popular? La media de casos es mayor en las "nuevas" 0,52 que en las "antiguas" 0,43, un 19% de las nuevas consideran que pueden ocupar estos cargos y el 14% consideran que pueden ocuparlos aunque no desean hacerlo; disminuyendo en las antiguas ya que un 17% consideran que pueden ocupar estos cargos y el 8% consideran que aunque puedan no desean hacerlo.

hay un 27% que desearían hacerlo, pero por razones como la falta de tiempo y conocimiento sobre estos espacios no participan.

Nótese que las principales razones para no participar no están ligadas a la falta de interés, sino al tiempo y conocimiento, confirmando que el ejercicio democrático es débil en las situaciones de pobreza, debido a que no se cumplen las mínimas condiciones que posibilitarían su ejercicio –tiempo e información[18]–, comprobando que no es posible separarlos derechos políticos de la igualdad en las esferas civil y social.

Los espacios institucionales de participación también han sido criticados, argumentando que se han convertido en instancias burocráticas que sólo dan legitimidad al gobierno, porque los ciudadanos no tienen poder de decisión real y motivan que no se formen sujetos políticamente responsables de una comunidad (Baber, 1993)[19]. Para el estudio se distinguió el tipo de participación anterior, (accountability) que desplaza la responsabilidad hacia los políticos haciéndolos los únicos ciudadanos del Estado y la participación civility que se basa en la interacción activa y responsable de los participantes para lograr una vida en común (Villavicencio, 2002).

Frente a esta última, se abordó la participación en espacios no institucionales, tales como manifestaciones públicas o reuniones comunitarias no institucionales, se encuentra que la participación en éstas es menor que en las otras subdimensiones, aproximadamente el 90% no participa ni colabora con este tipo de acciones.

A pesar que la subdimensión de género obtiene la calificación más alta de todas las dimensiones en los dos grupos –6,11 antiguas y 6,19 nuevas–, y el programa considere que genera empoderamiento de las madres beneficiarias, de ninguna forma se puede concluir que primen las familias democráticas y sea efectiva la ciudadanía de las mujeres en el ámbito privado. De acuerdo a las estimaciones el 60,7 % de las tareas reproductivas realizadas en el hogar de las mujeres con pareja, las realizan las mujeres, el 59,8% de las productivas siguen concentradas en las parejas 25,6% sufre situaciones de violencia al interior de su hogar, aunque es de resaltar como positivo que el 92% de las mujeres consideran que inciden en las decisiones en el hogar.

---

18 De las personas que no participan el 46% considera que es por falta de tiempo (el 50% de las antiguas y el 40% de las nuevas); el 18,4% (11% antiguas y 29% nuevas) por falta de conocimiento; el 4,3% (6% antiguas y 1,6% nuevas) porque considera que es una pérdida de tiempo; el 4,9% (6% antiguas y 3,2% nuevas) porque es para personas especializadas; el 3,1% (3% antiguas y 3,1% nuevas), porque no hay ninguna ganancia personal 2,6% (3% antiguas y 3,2% nuevas) y el 1,6% (2% antiguas 0% nuevas) porque participaron anteriormente y no obtuvieron lo que esperaban.

19 En (Villavicencio& García, 2002) Nuevas cuestiones en torno a la ciudadanía.

En relación con el ejercicio de la participación en Familias en Acción se estimaron tres categorías originadas en los supuestos planteados por el programa Familias en Acción, según éste, al vincular a las madres en un ejercicio público –acciones propias del programa- éstas se vincularían a otras acciones públicas que posibilitan el mejoramiento de sus condiciones de vida. Aunque el 93% de las mujeres participan en los encuentros del programa, la participación en acciones comunitarias diferentes a éstas es del 12%, participación menor del resto de mujeres –16,5%-. Es decir, la participación en las esferas de la vida pública se reduce a la asistencia a eventos –obligatorios– organizados por el programa, pero no tienen ningún efecto a nivel de otras formas de participación.

> La "participación" de las madres líderes consiste en ser voceras de las definiciones del programa, acopiar los documentos para los cumplidos y proponer charlas con las beneficiarias sobre salud, educación y cuidado de los menores, y el papel de veedoras es vigilar a las mismas madres beneficiarias y a las líderes, no de veeduría de la gestión pública. En conclusión el empoderamiento se presenta como fórmula para disminuir la exclusión, pero esta participación no va más allá de espacios formales y locales (Giraldo, 2006).

ASPECTO SIGNIFICATIVO DE LA CIUDADANÍA POLÍTICA

Con el fin de aproximarse a una explicación sobre esta forma particular de ejercer la ciudadanía política se estudiaron diversas percepciones o representaciones sociales como el nivel de confianza en las instituciones representativas, la confianza en la democracia, la percepción de corrupción, el sentirse representado, conocimientos frente a los derechos[20], clientelismo[21], la pobreza, sentirse pobre, y sentimientos de desventaja[22], que pudieran incidir en el ejercicio de la ciudadanía.

El ejercicio de la ciudadanía política se encuentra relacionado principalmente con la efectividad de la ciudadanía civil y dentro de

---

20 Estos han sido ampliamente estudiados en las teorías de capital social (CEPAL, serie políticas sociales No 135 "Inglehart, 2007","Feres, 2010" y otros)

21 El clientelismo ha sido una de las formas más tradicionales de política que desvirtúa el "gobierno para todos", creando a los individuos formas más simples de acceder a sus propias demandas.

22 Los sentimientos de desventaja están relacionados con una de las categorías tomadas para analizar capital social que se refiere a la autoestima y a los sentimientos de valoración como bienes socioemocionales que inciden en el desarrollo de las relaciones sociales, cuya pérdida está ligada a las situaciones de pobreza que implica desprecio por nosotros mismos, o que nos pueda hacer sentir inferiores, débiles, insignificantes, malvados, infames, destruyendo la dignidad personal y provocando menos riqueza del capital social. (CEPAL, 2003)

ella la concepción que hace del espacio público el individuo y de su inclusión en éste. El sentido de pertenencia en el espacio público coexiste con un mayor ejercicio ciudadano –político-, confirmando que la motivación a participar en lo político no es innata en los ciudadanos, está dada por el reconocimiento del interés propio en el espacio público y es adquirida en las experiencias previas de participación. Quiere decir que si, a pesar de la participación del individuo, no se cambia la desigualdad, se desconoce el espacio público como legítimo de su interés y se desmotiva el hacer ciudadano (Ruiz, 1994).

La ciudadanía política tiene más desarrollo cuando el sujeto considera que hay un mayor respeto de todas las opiniones, posibilidad de acceso a la justicia, otorga más importancia a los asuntos públicos y considera que los sistemas de protección con los que cuenta como individuo no están restringidos a la propia familia; es decir, considera que el espacio público le pertenece. El ejercicio de lo político también está relacionado con la ciudadanía social, con una noción de bienestar más amplia y la identificación de necesidades diferentes a las básicas de sobrevivencia; lo cual señala quienes ejercen la ciudadanía política tienen un mayor acceso a derechos sociales y mayor capacidad de agencia.

Es pertinente analizar estos dos elementos porque según los resultados, este tipo de políticas inciden negativamente sobre el sentido de lo público y la capacidad de agencia de los individuos, por tanto afectará los elementos esenciales de esta dimensión de la ciudadanía. También se deconstruye la idea del espacio público como un espacio común, elementos como la creación de élites de expertos que confiscan los espacios públicos, la tradición clientelista que se convierte en una forma más fácil de acceder a demandas individualizadas frente al Estado, (Dabene, 2001), la miseria que obliga a ocuparse de los asuntos privados y la desigualdad social que desincentiva el "bien común".

DIFERENCIAS ENTRE LOS GRUPOS: ANTIGUAS Y NUEVAS

Se constata que el tiempo de permanencia en familias en Acción de estas mujeres no ha afectado las prácticas ciudadanas consideradas en la ciudadanía política. Se compararon las medias de ambos grupos, el valor de la media del índice de ciudadanía política para el grupo de las antiguas es de 3,04 y para el grupo de las nuevas es igual a 2,7; al efectuar el contraste de medias para las dos muestras no es posible comprobar que haya una diferencia significativa del ejercicio de la ciudadanía política entre el grupo de beneficiarias antiguas y el grupo de beneficiarias nuevas. Es decir, no hay datos que permitan comprobar que varíe el ejercicio de la ciudadanía

política en relación con el tiempo de vinculación al programa Familias en Acción.

CIUDADANÍA CÍVICA COMUNICATIVA

Esta dimensión de la ciudadanía tiene como referencia básica lo público, como un lugar donde los individuos participan en igualdad de condición, encontrándose en la deliberación y comunicación. Además es público porque el ámbito de reflexión es la misma comunidad y la construcción de sus sentidos colectivos; se refiere entonces, a la inclusión de los sujetos en este espacio público, –no solamente estatal (Molina, 2002), cuyo logro presupone un "modelo de integración y sociabilidad que trasciende los intereses egoístas" (Fleury, 2006) basado en virtudes de igualdad, solidaridad, alteridad, cohesión, participación, confianza, entre otras.

Para su observación se incluyeron dos tipos de derechos civiles, los asociados al logro de la libertad individual, como el derecho a la justicia como posibilidad de todo individuo indiferente a su condición de integrarse a la sociedad, y los derechos civiles secundarios o industriales, como el de negociación colectiva o de huelga que se utilizan como medios para mejorar el status económico y social de un colectivo (Marshall, 1997).

El ejercicio de la ciudadanía civil se evaluó con seis variables: aplicación de principio de igualdad en derechos; importancia que le asigna a lo público; percepción de acceso a la justicia; participación en negociaciones colectivas; realización de acciones cívicas y participación en organizaciones cívicas. A estas variables se les dio una valoración igual para la construcción de una estimación única –índice de ciudadanía civil-. En general la media del índice de ciudadanía civil es bajo, la media es de3,1.

La variable que obtiene puntajes más altos es la que se refiere al principio de igualdad[23]. Sin embargo, los derechos pierden su universalidad con la posición social, un 84% consideran que la justicia trataría más duramente a la persona pobre que a la rica por el mismo hecho y solo el 15% consideran que el trato sería igual. Demuestra que las categorías de desigualdad legal entre pobres y no pobres son naturalizadas, entre los que tienen derecho asignado por su capacidad contributiva y los que por su condición de pobreza no alcanzan su adscripción legal como ciudadanos en un Estado.

---

23 Se refiere a la pregunta: considerando que los ladrones no respetan el derecho de las otras personas. ¿usted cree que de todas formas a ellos deben respetársele los derechos, como el derecho al debido proceso, a no ser maltratados, a ser juzgados conforme a la ley?

Oneroso para la democracia, en tanto se pone en cuestión la legitimidad y credibilidad en el Estado, al considerar que el ejercicio de la justicia es discrecional y está comprometida la garantía de la igualdad legal; los individuos habitualmente se adscriben a las reglas de una comunidad democrática con la expectativa que serán iguales para todos, es por ello que la igualdad se presupone a la democracia y si las profundas desigualdades sociales adquieren su representación en el ejercicio de la justicia, se pierde la noción básica de la ciudadanía.

De ello se deriva la poca importancia que se confiere a los asuntos públicos, sólo el 10% manifiesta conocer y participar de asuntos públicos, un 27% siente algún interés en estos así no participe y el 63% manifiesta que definitivamente no le interesa. La calificación media en este aspecto es similar para los dos grupos, no se encuentran diferencias significativas, a pesar que el grupo de las antiguas haya obtenido un puntaje un tanto más alto que las nuevas 2,04 y 1,89 correspondientemente.

La escasa participación en organizaciones, en la realización de acciones cívicas y en la participación en algún tipo de negociación colectiva, variables que expresan el ejercicio real de los derechos civiles ponen de manifiesto la debilidad de los vínculos de la población con lo común, la fragmentación de lo social y el raquitismo de la construcción colectiva del espacio público.

ASPECTO SIGNIFICATIVO DE LA CIUDADANÍA CIVIL

Para el estudio se analizó la asociación entre algunas representaciones sociales y el ejercicio de la ciudadanía civil, cuya relación ya hubiera sido ampliamente documentada, en tanto se consideraron: el sentido de pertenecía a lo público, la percepción de igualdad[24], la reciprocidad, la confianza en las relaciones sociales, la alteridad[25], el conocimiento frente a lo público, la condición de pobreza y la protección social sentida.

---

24 La pertenencia a lo público y la percepción de igualdad son nociones básicas para desarrollar la ciudadanía civil y han sido relacionadas con la posibilidad de construcción de un espacio público (Fleury, 2005; Molina, 2002).

25 Las teorías de capital social han comprobado la relación existente entre el desarrollo y las relaciones sociales significativas; así como las bases afectivas que las potencian, tales como: el afecto, la preocupación por el otro, los sentimientos de compañerismo y buena voluntad recíproca, entre sujetos de las misma o diferente condición social; estos bienes socioemocionales son fundamentales para la construcción de sociedad o de redes sociales, porque son la base para que las personas se comuniquen entre sí, tiendan a actuar en forma menos egoísta, se reduzcan los conflictos y tomen más en cuenta el interés de los demás participantes. (CEPAL, 2003)

De acuerdo a los resultados cabe resaltar que las variables que componen la ciudadanía civil no se relacionaron específicamente con estas construcciones subjetivas y si con variables de la ciudadanía social, especialmente con la capacidad de agencia. Esto confirma que la densidad de la ciudadanía civil depende de la autoafirmación del individuo como sujeto de derechos y que si la política social afecta esta capacidad se afecta la médula de la democracia y por ende la calidad de la ciudadanía.

Aunque se nombra más adelante, es preciso recordar que la dependencia/agencia fue una de las subdimensiones exploradas en la ciudadanía social, que evalúa la "noción abstracta del derecho a tener derechos", es decir la construcción subjetiva que posee todo ciudadano sobre sí mismo, su autoidentificación como merecedor de derechos

> la presunción de agencia implicada por el régimen democrático constituye a cada individuo como una persona legal, portadora de derechos subjetivos. La persona legal elige opciones, y se le asigna responsabilidad por ello, porque el sistema legal presupone que es autónoma, responsable y razonable, es un agente. (O´Donell, 2004).

El ejercicio de la ciudadanía civil tiene una correlación directa con quienes consideran que podrán por sus propios medios en el futuro mejorar sus condiciones de vida y no esperan recibir "ayuda" estatal permanentemente. Con quienes esperan mantenerse por poco tiempo en el programa, es decir, sólo hasta que logren mejorar su situación económica y no hasta que "se pueda". Cuya participación está ligada a su situación coyuntural y no a la expectativa de mantener la asistencia estatal como forma de sobrevivencia. Adicionalmente el ejercicio de la ciudadanía civil covaría con quienes se consideran titulares de derechos sociales y quienes realizan acciones con las cuales esperan incorporarse a los sistemas formales de trabajo y de protección social[26].

El espacio público está concebido de forma similar por la mayoría de personas, un espacio público egoísta, desigual, basado en instituciones primarias de protección. Un 68% no considera que las personas hagan cosas para sus conciudadanos sin mediar un interés particular –reciprocidad-; despreocupación por el otro, los sujetos pasan por encima de otros por cumplir sus objetivos 70% -alteridad-; desigualdad de derechos según condición social -84%- y basado en instituciones primarias de protección.

---

26 Con la vinculación a los sistemas formales de trabajo se trataba de analizar en qué medida las personas que están en precariedad realizan acciones socialmente deseables, como tener un trabajo formal, porque estas acciones demuestran implícitamente un deseo de avance y no de autolimitación o rendición.

DIFERENCIAS ENTRE LOS GRUPOS: ANTIGUAS Y NUEVAS

Se encuentra que el índice es levemente mayor para las antiguas 3,17 que para las nuevas 2,95. Para corroborar si esta diferencia es significativa se realizó una comparación de las medias, al efectuar el contraste de medias para las dos muestras no es posible comprobar que haya una diferencia significativa del ejercicio de la ciudadanía civil entre el grupo de beneficiarias antiguas y el grupo de beneficiarias nuevas.

CIUDADANÍA SOCIAL

La ciudadanía social tiene una particularidad, está asociada a la inclusión de los individuos en los sistemas de redistribución de bienes materiales de la sociedad y a la garantía de una igualdad de oportunidades vitales (Moreno, 2003), en tanto las conductas asociadas a ser ciudadano en lo social no están directamente relacionadas con su acción individual, como sí sucede en las otras dimensiones de la ciudadanía, donde el ser ciudadano tiene un ejercicio específico ej.: participar o sufragar.

Ser ciudadano en la dimensión social es ser titular de derechos sociales, lo cual exige institucionalizar una oferta de protección y el ciudadano en lo social actúa ya no como agente sino como *consumidor de servicios,* acto en el cual se integra a una comunidad, a la protección que esta pueda ofrecerle, así se incluye, es parte de "nosotros" y se hace ciudadano social.

Los derechos sociales atañen al bienestar básico de las personas y son garantía de las aspiraciones a una vida digna; se incluyen el acceso al trabajo remunerado y a la previsión social en situaciones de riesgo, a la educación o la salud, que son formas redistributivas de la riqueza de la sociedad. Están íntimamente conectados con la efectividad y calidad en el ejercicio de los demás derechos –civiles y políticos-, por lo cual pensar la democracia más allá de una cuestión nominal presupone regular la relación entre igualdad y libertad, de la efectividad de los mínimos sociales dependerá la cuestión misma de las capacidades y la posibilidad de agencia del individuo, de ahí su importancia.

La sociedad ha avanzado en *reconocer* y acercarse a la garantía de las mínimas condiciones sociales que permitan conquistar una democracia real, que ha sido institucionalizada en los sistemas de bienestar; el desarrollo histórico de los sistemas de bienestar y la institucionalización de la protección social fue posible a partir de una serie de construcciones simbólicas que crean un contexto proclive para que las sociedades avancen en la garantía de los derechos sociales, en tanto la ciudadanía social implica además de ser consumidor de servicios, el

desarrollo de aspectos como: i. la conciencia sobre las "causas sistémicas que producen los problemas sistémicos[27], ii. la noción de bienestar y justicia social, y iii. dignidad de ser ciudadano[28].

Para aproximarnos al estudio de la ciudadanía social se definieron un conjunto de servicios sociales, que representaran mínimos de inclusión social. En esta subdimensión denominada *efectividad en el acceso a derechos sociales,* se incluyeron aspectos como: la posibilidad de ocupar roles sociales preeminentes en la sociedad –movilidad social- ocurrida y esperada, las redes de protección social –institucional o primaria-, el sentimiento de seguridad e inseguridad social, el acceso a trabajo de calidad, el derecho a alimentación, a salud y a educación.

En el terreno de lo significativo o subjetivo se valoró la conciencia del riesgo como producción social, incluyó si se comprende la pobreza como resultante de un arreglo institucional dado, o si se relaciona con capacidades personales (desindividualización o individualización del riesgo); también los valores de solidaridad social y reciprocidad, la preferencia o no frente a arreglos institucionales redistributivos, los niveles de tolerancia hacia la desigualdad, la noción del derecho a tener derechos, que involucra la dignidad y exigibilidad de inclusión en la sociedad y su opuesto – la dependencia o "ayuda"-.

---

27 se refiere a que los riesgos traspasan el resorte meramente individual (Bauman, 2002) y la protección deriva en deber ciudadano de unos frente a los otros, generando lazos de empatía, reciprocidad, solidaridad (Moreno, 2003) y se formaliza en sistemas de protección social. La desindividualización del riesgo sin embargo, no está exenta de controversias; si miramos el estudio y tratamiento de la pobreza, se ha elaborado desde dos grandes enfoques: la tesis de logro individual y la estructuralista, según la primera la pobreza y el bienestar son responsabilidad del individuo y depende de su motivación y sus capacidades, por ello el tratamiento no es responsabilidad de la comunidad y, si se trata, estará dirigido al escarmiento de los pobres por ser responsables de su condición (Moreno, 2003). La tesis estructuralista analiza la pobreza como consecuencia de un sistema injusto de distribución de la riqueza, por tanto la responsabilidad de su tratamiento es social y le compete al estado la creación de instituciones para su superación. Dicha controversia se expresa en el terreno significativo, según la tesis de logro individual, que apela a la " libre concurrencia al mercado" de las personas para procurarse bienestar, desaparece la noción de solidaridad, de justicia social y de derechos sociales propia de los sistemas de bienestar; el acceso a servicios y bienes que el individuo considere valiosos deben conseguirse en el mercado, perdiéndose la noción de derecho y constituyéndose en una ciudadanía patrimonial (Giraldo, 2006), donde se pierden los derechos sociales y no existe deber u obligación moral de la comunidad en la provisión de medios para que los individuos cubran las necesidades básicas (Moreno, 2003).

28 La exigibilidad que hagan los ciudadanos de estos derechos estará acompañada de la dignidad en si misma que comporta el ser ciudadano, sentirse merecedor de derechos y específicamente al derecho de ser incluido en una comunidad política, esta convicción entraña la "noción más abstracta del "derecho a tener derechos" que potencia la conciencia de la ciudadanía como resultado del descubrimiento y de la lucha por la conquista de derechos" (Fleury, 2006)

Cabe señalar, que las representaciones sociales nombradas son de naturaleza diferente a las estudiadas en las otras dimensiones porque surgen de las dinámicas de inclusión o exclusión que sortean los individuos en una sociedad dada, por ello no se pueden considerar explicativas de una conducta –como en las otras dos dimensiones-, es decir, se consideró que lo significativo en este caso, es resultado de la aplicación de un determinado arreglo institucional. En consecuencia, las representaciones ligadas a la percepción frente al bienestar[29], la noción de justicia social, la individualización de los riesgos[30], la dependencia o la capacidad de agencia[31], se abordaron como componentes mismos de la ciudadanía social.

El índice de ciudadanía social tiene un promedio de 3,9 para las nuevas y 4,0 para las antiguas; en efectividad de derechos 3,8 para las nuevas y 4,0 para las antiguas; dado que no hay diferencias importantes, podría decirse que el programa no tiene efectos o son muy débiles para mejorar el bienestar de las personas. Ahora bien, teniendo en cuenta que el propósito del programa es precisamente mejorar el acceso a servicios sociales, este resultado confirma la marginalidad de este tipo de políticas en la resolución del problema de la pobreza.

En las demás subdimensiones el comportamiento es mejor en las nuevas que en las antiguas: Riesgo social, 3,6 nuevas y 3,4 antiguas. Noción de bienestar- justicia social: 4,1 nuevas y 3,9 en las antiguas. Dependencia/agencia 4,1nuevas y 3,8 antiguas. Cabe resaltar que

---

29 El bienestar es una medida relativa a un grupo social, se refiere a las aspiraciones de logro que este considere deseables, estas aspiraciones están muy ligadas a las necesidades que han logrado satisfacerse, en tanto, un sujeto cuyo nivel de recursos es insuficiente y no logra satisfacer sus necesidades básicas, su aspiración será más básica que un sujeto que ya ha logrado cubrir tales necesidades, para el estudio se propuso analizar el tipo de necesidades que los sujetos nombran como valiosas, lo cual da pistas sobre el nivel de bienestar alcanzado y las aspiraciones sociales. Además el nivel de bienestar deseable está en estrecha relación con lo que las personas consideran justo defender como derecho y, por tanto, su nivel de tolerancia frente a la desigualdad. Es lo que un grupo considera justo y legítimo defender.

30 La individualización de los riesgos sería una característica negativa de la ciudadanía social en tanto desintegra su pertenencia a una comunidad, en la cual su seguridad se ve permanentemente amenazada y la inclusión de cada miembro ya no está garantizada por la solidaridad de sus miembros en conjunto, potenciando un individualismo depredador.

31 La dependencia está relacionada con la falta de iniciativa para el logro de opciones de desarrollo individual, la crítica fundamental en lo ideológico a los programas asistenciales es que desestimula la movilidad de las personas, porque las personas pueden no aventurarse a utilizar las oportunidades, para no perder las ventajas (como un subsidio) que ha logrado gracias a la vulnerabilidad signada a una determinada posición social. La agencia sería lo contrario, cuando las personas pueden utilizar su potencial creador para hacerle frente a las situaciones de precariedad.

cuando no se tienen en cuenta las variables de dependencia asociadas al programa, el promedio de "dependencia" aumenta para las antiguas de 3,8 a 4,5, quiere decir que el mayor tiempo en el programa está ocasionando una mayor densidad de las formas materiales y representaciones asociadas a la dependencia.

Las diferencias en estos promedios indican que aunque las antiguas en el programa tienen relativamente mayores garantías en el acceso a bienes y servicios básicos, hay mayor individualismo, su aspiración de bienestar es más básica y hay menor capacidad de agencia.

Para corroborar si esta diferencia es significativa se realizó una comparación de las medias, al efectuar el contraste de medias no es posible comprobar que haya una diferencia significativa del ejercicio de la ciudadanía social entre el grupo de beneficiarias antiguas y el grupo de beneficiarias nuevas. Quiere decir que no hay datos que permitan evidenciar que el ejercicio de la ciudadanía social varíe en relación con el tiempo de vinculación al programa Familias en Acción.

Subdimensión efectividad en el acceso a derechos sociales: las variables más críticas son la percepción sobre la suficiencia de ingresos, un 87% considera que son insuficientes; la movilidad social ocurrida, el 44% está en igual o peor situación que sus padres, quiere decir que las condiciones de precariedad en toda una generación han sido inmodificables; el 27% de los hogares sufre de hambre; el 95% vive en zozobra por la potencial pérdida de la fuente de ingresos; es clara la precariedad del empleo, el 47% realiza trabajos informales que no cuentan con salario mínimo, contrato escrito o afiliación a la seguridad social, un 24% trabaja por cuenta propia, generalmente ventas ambulantes u otros de baja calidad y el 1% pide limosna.

Adicionalmente la protección social percibida es básicamente familiar, no se perciben redes de protección o la protección social es básicamente familiar. Como positivo tenemos que en el 72% de los hogares todos sus miembros en edad escolar asisten a alguna institución educativa y en el 92% tienen afiliación en salud todos los miembros del hogar

Subdimensión riesgo social: Según la mayoría de participantes la pobreza se debe a efectos sociales eventuales como la crisis económica, la caída de las pirámides, o la falta de trabajo (46%); un 39% la relacionaron con capacidades personales como alta o baja motivación o decisiones inadecuadas y 15% a la distribución del poder político y económico. Similar ocurre con las soluciones propuestas frente a la pobreza, el 35% considera que son del fuero personal; el 33% que hay que apelar a soluciones coyunturales, y sólo el 31% considera que es necesario instaurar medidas que afecten la distribución de la riqueza.

En coherencia con los resultados, la pobreza se considera individual, originada en la incapacidad individual, situación que borra obligación moral de la comunidad en la provisión de medios para que los individuos cubran las necesidades básicas (Moreno, 2003).

Subdimensión percepción de bienestar/ justicia social: el surgimiento de la ciudadanía social se asocia a que los individuos consideren justo y legítimo defender un nivel de bienestar mínimo, estas aspiraciones están muy ligadas a las necesidades que el individuo ya ha logrado satisfacer[32]. Se preguntó sobre el tipo de necesidades que los sujetos nombran como valiosas y fundamentales para la existencia humana, lo cual da pistas sobre el nivel de bienestar alcanzado y sus aspiraciones.

Para clasificar las necesidades nombradas por los sujetos, se utilizó el ordenamiento elaborado por Qizilbash (1996) sobre los Valores prudenciales para el desarrollo[33]; solo el 3,7% nombra entre las necesidades de los seres humanos las relativas al desarrollo humano; el 58,6%de las encuestadas nombran necesidades relativas al desarrollo de capacidades, en razón a que la educación tiene gran valoración como forma de movilidad social; mientras un 37,7% solo nombran necesidades básicas.

La mayoría de los beneficiarios no se considera pobre (62%), argumentando que acceden a trabajos temporales, tienen vivienda así sea en condiciones de hacinamiento y generalmente logran alimentarse[34], los más cercanos a considerarse pobres fueron quienes estaban

---

32 A partir de esto se supone que un sujeto cuyo nivel de recursos es insuficiente y no ha logrado satisfacer sus necesidades básicas, su aspiración será más elemental que la de un sujeto que ya ha logrado cubrir por lo menos las necesidades básicas.

33 Las necesidades nombradas por las participantes se clasificaron en tres grupos: las relativas a la subsistencia (Salud / nutrición / saneamiento / descanso / protección / seguridad); las relativas al desarrollo de capacidades y dignidad (Alfabetismo/ capacidades básicas intelectuales y físicas, dignidad y aspiración); y las que competen a la realización personal y el desarrollo humano (libertad positiva, autonomía o autodeterminación, libertad negativa o disfrute de la libertad, disfrute, entendimiento o conocimiento y realización personal).

34 Pobre: "una persona que vive en la calle, que no tiene que comer, que vive en la calle, porque –habemos- personas de nivel uno-del sisben- que sí tenemos necesidades, pero no como una persona que vive en la calle, ellos son como indigentes." (*Entrevista con Patricia Arévalo, vecina del asentamiento de Ciudad Bolivar*, en Bogotá, 28 de febrero de 2009).
"…pues yo no soy pobre, pobre es el que le toca vivir –pongamos- donde hay ese esqueleto, esa casa abandonada, hay vive gente, que son de los que llaman reciclables , esos si serian pobres" (*Entrevista con Miguel Ángel Sanabria, vecino del asentamiento de Ciudad Bolivar*, en Bogotá, 28 febrero de 2009).
"[No soy pobre] porque [pobres] son personas que no tienen ganas de salir adelante, de surgir, nada, ellos toda la vida van a ser miserables porque ni pobres se les pueden

en extrema precariedad a quienes el subsidio garantiza su sobrevivencia. Se observa un alto nivel de tolerancia frente a la ausencia de bienestar de este grupo social –lo cual evidencia la exclusión a la que son sometidos y da cuenta de un precario nivel de bienestar que aspiran a defender-, esta percepción de su propia situación, a su vez, impide la búsqueda de las mínimas condiciones vitales que garanticen su dignidad humana.

Se encuentra naturalizada la desigualdad y la pobreza, las cuales se consienten como diferencias de capacidad, prescindiendo de la idea de injusticia. Simbólicamente esta narración alude a que las oportunidades están al alcance de todos y el desarrollo depende de la capacidad individual de tomar decisiones adecuadas y aprovecharlas, ello conlleva a que no se perciba la injusticia, ni la necesidad de Estado como regulador de la distribución desigual del poder en la sociedad.

Subdimensión dependencia/agencia: La capacidad de agencia es base del régimen democrático, porque, para que exista una atribución legal de derechos y deberes universales se presupone que todos sus miembros tienen iguales capacidades en ser razonables, responsables de sus actos y capaces de elegir opciones, en tanto ninguno requiere tutelajes de sus derechos. Estas capacidades de autonomía y responsabilidad, entiéndase como capacidad de agencia, permiten a los ciudadanos estar en igual capacidad para utilizar su potencial creador.

La dependencia está relacionada con la falta de esta capacidad para "hacerse cargo de sí mismo" la cual frena la iniciativa para la búsqueda del pleno desarrollo individual; una de las críticas en lo ideológico a los programas asistenciales es que al no asignar derechos sino ayudas a los más vulnerables, primero el sujeto es responsabilizado de su precariedad, porque se supone causada por sus pocas habilidades individuales y no debido a una distribución inequitativa del poder, y segundo, pierde su dignidad en tanto los subsidios no son una porción de su salario como las antiguas prestaciones sociales, lo que resulta en identificarse como una carga para la sociedad.

---

decir, son miserables porque no tienen espíritu para trabajar ni nada(*Entrevista con Patricia Arévalo, vecina del asentamiento de Ciudad Bolivar*, en Bogotá, 28 de febrero de 2009).

"…pero entonces pues yo no sé hasta dónde mirar, creerse a uno pobre o no , pero que necesitado digamos sí" " (*Entrevista con Miguel Ángel Sanabria, vecino del asentamiento de Ciudad Bolivar*, en Bogotá, 28 febrero de 2009).

"…yo espiritualmente tengo buen corazón, tengo espíritu de ayudar a la gente, de ayudar a quien necesita, la pobreza económica es lo que uno dice básicamente, no tengo para comprar tal cosa, no tengo para llevar tal cosa a casa" (*Entrevista con Carmen Guzman, vecina del asentamiento de Ciudad Bolivar*, en Bogotá, 10 de marzo 2009).

Para determinar el nivel de dependencia material o no material que pudiera estar surgiendo del programa o su contrario el desarrollo de las capacidades para agenciar sus proyectos de vida el estudio observó sentimientos de indignidad, comprensión del derecho a tener derechos, percepciones, iniciativas y acciones del sujeto proclives a su inclusión social.

De acuerdo a los resultados se observa que un gran porcentaje de personas se ha sentido incapaz para afrontar las situaciones cotidianas de la vida y se ha sentido humillado; en mayor proporción y casi en general las personas se sienten rendidas por la situación económica, es de suponer que estos sentimientos de desmotivación minan la voluntad de las personas y son en gran medida generadas por la exclusión de bienes y servicios valorados.

En relación con la noción del derecho a tener derechos es de resaltar que las personas no logren definir los elementos básicos de un derecho, según los participantes su exigencia se hace a allegados o a ellos mismos pero no al Estado; los titulares generalmente son los hijos, se restringe al ámbito familiar o se asocia con deberes[35].

Solo el 32% se considera titular de más de dos derechos sociales, el 65% de este grupo de personas que se encuentran en extrema precariedad, consideran que no se les ha violado ningún derecho, del 35% que considera que se le ha incumplido algún derecho, solo el 5% acudió a hacer un reclamo frente a este incumplimiento.

La relación esfuerzo -premio; trabajo - dinero- derechos, parece ser la idea predominante en las personas. Ya que el subsidio no se origina en el trabajo, no se considera derecho, se entiende como una ayuda o un regalo (86%).En consecuencia hay que aceptar el subsidio en la forma que se presente y además hay que agradecer por la bondad de quien se los entrega. Esta noción contradice la idea del deber del Estado en integrar a todos los miembros de la sociedad y es el mejor ejemplo que muestra como se pierde la noción de tener derechos[36].

---

35 "mi derecho a que me den educación, yo como hijo tengo derecho a mi alimentación, a mi educación y yo como mamá tengo derechos también a tener mi espacio, mi tiempo, no sé…[risa]" (*Entrevista con Patricia Arévalo, vecina del asentamiento de Ciudad Bolivar*, en Bogotá, 28 de febrero de 2009)
"…yo tengo un derecho de bregar de tenerlos al día [hijos], así ustedes también tienen un derecho de colaborar en la casa, en el aseo, en lavar la loza, en tender camas, eso es una especie de derechos, usted tiene derecho a colaborar con eso" (*Entrevista con Miguel Ángel Sanabria, vecino del asentamiento de Ciudad Bolivar,* en Bogotá, 28 febrero de 2009)

36 "... cualquier ayuda que dé el gobierno, que dé el Estado es buena, o es suficiente, porque hay gente que no trabaja, no hace prácticamente nada, mientras que sí les está llegando plata sin hacer nada, para mí es bueno y es suficiente, ya, hay gente que dice no por un niño de 10 años que $40.000, pero es que tienen que ver que es una

Solo un 7% contempla el subsidio como una medida de emergencia para personas en la pobreza y por tanto consideran retirarse cuando mejoren sus condiciones, el cual es su objetivo. Es de suponer que las familias puedan generar una mayor dependencia del programa si no lo considera como una medida paliativa, coyuntural que no responde a soluciones más estructurales.

De acuerdo al esquema conceptual que guía este programa, las personas deben acceder temporalmente a un subsidio mientras se integran a los sistemas de protección social contributivos, con el fin que la protección de enfermos y adultos mayores no disminuyan los ingresos del hogar y por ende mantenga su vulnerabilidad. Es preciso anotar que si los adultos no se integran a un sistema de protección social, el núcleo familiar seguirá siendo vulnerable, con pocas posibilidades a futuro de tener mejor calidad de vida e implica el mantenimiento de la dependencia material de este u otro programa de subsidios.

Con el objeto de analizar si se están agenciando acciones que a futuro garanticen la independencia del hogar frente a los subsidios se evaluaron las acciones que adelanta el hogar para que su protección esté garantizada por sistemas de riesgo colectivo; evaluando la búsqueda que hacen las personas para acceder a sistemas de trabajo formales y redes de protección social contributiva. Se encuentra que por lo menos la mitad de las personas se proyectan para participar en trabajos informales el "rebusque" y no de la economía formal (49%), lo cual puede estar siendo causado porque son los de más fácil acceso, pero también puede ser un efecto no deseado del programa que desmotive a las personas a conseguir un trabajo formal, porque significa perder los beneficios de ser pobres, que por lo menos son más estables.

Otro aspecto de esta subdimensión, consistió en verificar la preferencia de las personas frente a una política destinada a ampliar los subsidios o una que provea empleo digno, aunque no hubo una opinión general, es mayoritaria la idea de que el estado garantice el derecho al trabajo (85%), antes que ampliar los subsidios (15%); si bien una parte de la población depende enteramente de los subsidios, en general no se puede analizar que las personas pierdan su motivación por el trabajo y piensen en sobrevivir con base en este subsidio en vez de trabajar; sumado a que su limitada cantidad parece además insuficiente para ello.

---

ayuda que les está dando el gobierno y es una ayuda que no la van a encontrar detrás de la puerta" (Entrevista con Gloria Contreras, vecina del asentamiento de Ciudad Bolivar, en Bogotá, 7 de

CONCLUSIONES

En este estudio se presentan datos que aportan a comprender la construcción de ciudadanía en un grupo de personas beneficiarias del programa Familias en Acción, programa de asistencia condicionada en Colombia, esta descripción muestra las construcciones elaboradas alrededor de la relación Estado-ciudadano a partir de los cambios operados con las nuevas políticas sociales. Comprobando que la política social –política antipobreza-además de trasformar las estructuras materiales o los sistemas de distribución del capital que posibilitan la integración de los individuos a la sociedad, ha transformado el significado de "ser" ciudadano o lo que es igual, la interpretación que los individuos hacen de la relación Sociedad y el Estado, así como del "hacer" ciudadano, es decir, del ejercicio efectivo de los derechos.

Se construyó un modelo del ejercicio de ciudadanía, conformado por tres dimensiones –política, civil y social-, con el objeto de establecer la cercanía entre el ejercicio real de los participantes de este modelo ideal, al cual se le asignó un puntaje de 0 a 10; el puntaje promedio fue de 3,09 para las antiguas y 3,01 para las nuevas ;a partir de estos datos se pone en evidencia las limitaciones existentes en el ejercicio de la ciudadanía de este grupo de población y dan cuenta de los patrones de exclusión y desintegración predominantes en la sociedad Colombiana.

Los dos grupos apenas logran superar el percentil –bajo- en el índice general de ciudadanía, quiere decir ello que el ejercicio en el cual el individuo se incluye no nominal sino realmente a una comunidad política es débil; las muestras de democracia sólo están dadas a partir de la existencia de elecciones pero la desigualdad explícita, los mecanismos materiales y subjetivos que en otrora proveían cohesión social no resultan hoy efectivos y nos enfrentamos a una presión centrifuga creciente de la sociedad tendiente a su desintegración (Castel, 1997).

Ahora bien, por dimensiones los principales elementos identificados fueron:

El ejercicio de la ciudadanía política se mantiene en los límites de la democracia representativa. Se encuentra mayor probabilidad del grupo de las antiguas a ejercer estas formas tradicionales delegatarias de ciudadanía – representativa-, relacionadas con el ejercicio de las libertades negativas, no participativas y una mayor ilegitimidad de las manifestaciones como formas válidas de expresión y participación; en comparación con la mayor participación en el grupo de las nuevas que adicionalmente muestra mayor interés de incidir en el rumbo de lo público cuando se involucra en formas de participación.

Se comprueba que la motivación a participar en lo político está dada por el reconocimiento del interés propio en el espacio público; el cual generalmente es adquirido en las experiencias previas de par-

ticipación; de acuerdo a los resultados, el ejercicio de la ciudadanía política en los sujetos participantes es bajo y depende de no sentir el espacio público como propio.

La naturaleza de lo representativo es diferente a lo participativo y lo no institucional, se encontró que el ejercicio de la democracia representativa no depende de la inclusión percibida por el sujeto como en las demás. La participación en lo electoral está más relacionada con la representatividad de las instituciones –especialmente las nacionales-, la valoración que se haga de la gestión del presidente y del clientelismo –si las personas perciben que puede obtener algún "favor"–.

Se encuentra una relación entre menor apoyo a la democracia y más participación en lo electoral; tal vez explicado porque los regímenes autoritarios de los últimos años han movilizado a las elecciones una opinión pública radicalizada contra la democracia, convocada para terminar la guerra en el país.

No se considera como propio el derecho a ser elegido, se cree que los cargos públicos de elección y la política es una labor de especialistas, percepción que resume la privatización implícita de lo público y la delegación de lo político a grupos técnicos. Sin embargo, las mujeres que llevan menos tiempo en el programa –nuevas- consideran tener una mayor su posibilidad de ser elegibles.

Se encuentra evidencia de que el ejercicio democrático es débil en las situaciones de pobreza debido a que no se cumplen las mínimas condiciones que posibilitarían su ejercicio –tiempo e información-; comprobando que no se pueden separarlos derechos políticos de cuestiones de igualdad en las esferas civil y social y que la ciudadanía política solo es real cuando se cumplen los derechos civiles y sociales.

De acuerdo a los datos no es posible comprobar que el programa entre sus beneficios aumente la participación comunitaria; al contrario, la participación de las mujeres se realiza en los espacios de menor control político, es menor que en la población en general y no se fomenta una participación formadora de ciudadanía.

En la dimensión de la ciudadanía civil se estima una media de 3,1, lo cual da cuenta de una precaria pertenencia y participación frente a los asuntos públicos. Esto es simplemente explicado por la concepción casi homogénea sobre la exclusión de lo público, pérdida de la virtualidad del bien común y del Estado como garante de este. Que justifican la democracia como sistema político.

Se reconoce como un espacio público egoísta: caracterizado por baja reciprocidad, alteridad y despreocupación por el otro, lo cual contradice el "*modelo de integración y sociabilidad que trasciende los intereses egoístas*" (Fleury, 2005) propio de la democracia, basado en virtudes de igualdad, solidaridad, alteridad, cohesión, participación,

confianza, entre otras que construyen lo público como un espacio donde hay un "*nosotros*" (Fleury, 2005). Hablamos aquí de la pérdida de los bienes socioemocionales fundamentales para la construcción de sociedad o de redes sociales, porque son la base para que las personas se comuniquen entre sí, tiendan a actuar en forma menos egoísta, se reduzcan los conflictos y tomen más en cuenta el interés de los demás participantes. (CEPAL, 2003)

Adicionalmente es percibido como desigual y excluyente, porque el acceso a los derechos se basa en la posición social, estas categorías de desigualdad legal entre pobres y no pobres son naturalizadas, segmentando la sociedad entre los que tienen derecho asignado por su capacidad contributiva y los que, por su condición de pobreza, no alcanzan su adscripción legal como ciudadanos en un Estado; estas categorías minan la identidad colectiva y la posibilidad de construir un espacio común como miembros de una misma nación, con un único sistema legal. En síntesis es el Estado quien ha perdido su justificación como referente del bien común cuestionando su legitimidad y credibilidad al considerar que el ejercicio de la justicia es discrecional y está comprometida la garantía de la igualdad legal.

La desinstitucionalización de la protección social es percibida por los sujetos y complementa el panorama que da respuesta a esta precaria acción ciudadana en lo relacionado con los derechos civiles, no se percibe protección del Estado, por tanto ésta se basa en instituciones primarias.

Es preocupante que a medida que se aumenta la participación al interior del programa Familias en Acción, se disminuye el sentido de pertenencia por lo público, demostrando que las soluciones individualizadas al tema de la pobreza –subsidios para pobres-, efectivamente disminuyen la noción de lo público en sus beneficiarios, adicionalmente la mayor participación en Familias en Acción genera que se disminuya la idea de clientelismo, explicado por qué ya no hay más intermediarios entre los ciudadanos y el presidente, quien goza de una mayor legitimidad gracias al programa.

La densidad de la ciudadanía civil depende en buena parte de la autoafirmación del individuo como sujeto de derechos y confirma que si la política social afecta esta capacidad se afecta la médula de la democracia y por ende la calidad de la ciudadanía.

En relación con la dimensión social de la ciudadanía que observó el acceso a los derechos sociales y el componente significativo favorable o no hacia la garantía de ellos. Al respecto se encuentra que es mínimo el acceso a algunos bienes y servicios sociales, las variables más críticas son la insuficiencia de ingresos, la movilidad social ocurrida, porque las condiciones de precariedad son muy difíciles de modificar

entre generaciones, la inseguridad alimentaria, la zozobra por la potencial pérdida de la fuente de ingresos y la precariedad del empleo. Frente a estos se comprueba que el programa no tiene efectos o son muy débiles para mejorar el bienestar de las personas.

El riesgo a estar en condición de pobreza es comprendido como resultado de capacidades particulares de cada ser humano y no como consecuencia de un arreglo institucional dado, esta individualización de los riesgos desintegra la comunidad, se rompen los lazos de empatía, reciprocidad, solidaridad que constituyen la base de los sistemas de protección social; la inclusión de cada miembro ya no está garantizada por la solidaridad de sus miembros en conjunto y no existe deber u obligación moral de la comunidad en la provisión de medios para que los individuos cubran las necesidades básicas.

De ello se desprende que haya una naturalización de la desigualdad y la pobreza, resignificando el criterio de justicia social; en la medida en que las diferencias sociales son entendidas como diferencias entre individuos y ya no estructurales de un sistema de distribución de poder se va desvaneciendo la idea de injusticia para convertirla en un problema de capacidad.

El nivel de bienestar expresado por el tipo de necesidades que los sujetos nombran como valiosas y fundamentales para la existencia humana es relativamente bajo, siendo invisibilizadas las necesidades relativas al desarrollo humano; esto indica el bajo nivel de bienestar alcanzado y las aspiraciones sociales elementales, de sobrevivencia en que vive parte de la población y da cuenta de las exclusiones propias a las que están sometidas.

Para determinar el nivel de dependencia material o no material que pudiera estar surgiendo del programa o su contrario el desarrollo de las capacidades para agenciar sus proyectos de vida el estudio observó que a mayor tiempo en el programa, es mayor la densidad de las formas materiales y representaciones asociadas a la dependencia.

Se observan sentimientos de indignidad, un buen porcentaje de personas se ha sentido incapaz para afrontar las situaciones cotidianas de la vida y se ha sentido humillado; en mayor proporción y casi en general las personas se sienten rendidas por la situación económica, es de suponer que estos sentimientos de desmotivación minan la voluntad de las personas.

Entre los principales hallazgos que afectan la noción del derecho a tener derechos se encuentran que las personas no tienen conocimiento frente a que es un derecho; prevalece la idea de esfuerzo-premio y trabajo-dinero-derechos, teniendo en cuenta que el subsidio no parte del trabajo, no se gana con esfuerzo, no es considerado un derecho a un mínimo básico otorgado por el Estado, por ello se entiende como

una ayuda o un regalo. En consecuencia, las personas consideran que hay que aceptar el subsidio en la forma que se presente y además hay que agradecer por la bondad de quien se los entrega. Esta noción contradice la idea del deber del Estado en integrar a todos los miembros de la sociedad y es el mejor ejemplo que muestra cómo se pierde la noción de tener derechos.

En relación con las iniciativas y acciones del sujeto proclives a su inclusión social es preciso anotar que por lo menos la mitad de las personas se proyectan para participar en trabajos informales el "rebusque" y no de la economía formal, al no pretender integrarse a un sistema de protección social, el núcleo familiar seguirá siendo vulnerable, con pocas posibilidades a futuro de tener mejor calidad de vida e implica el mantenimiento de la dependencia material de este u otro programa de subsidios.

Ahora bien, con el fin de observar si estas construcciones de ciudadanía son un efecto específico de la vinculación al programa Familias en Acción se compararon dos grupos: uno de mujeres "antiguas" que ingresaron en 2007 y uno de mujeres "nuevas" que ingresaron en 2009; se tomó en consideración que los dos grupos tenían condiciones de vida similares –criterios de selección- pero su tiempo de vinculación era diferente. En las primeras, al haber renovado su relación con el Estado, al estar más expuestas a los mensajes, procedimientos de clasificación, selección y otorgamiento de subsidios que el grupo de beneficiarias nuevas, se espera encontrar mayores evidencias de la reelaboración del espacio simbólico y resignificación de las nociones básicas de la ciudadanía. En consecuencia, las diferencias entre ambos grupos se considerarían efectos de su incorporación al programa familias en acción y debidas al cambio en las regularidades de la relación Estado-ciudadano propuesta desde este tipo de política social.

A pesar de los hallazgos encontrados que se presentan en este estudio, no se comprueba que la forma particular de hacer y ser ciudadano o ciudadana sea un efecto propio de la vinculación al programa, porque las diferencias encontradas entre los dos grupos no fueron significativas –utilizando el procedimiento prueba T para muestras independientes con el programa SPSS-, es decir, aunque están presentes las construcciones simbólicas que resignifican la ciudadanía propuestas desde este tipo de política social, están presentes en ambos grupos. Permite esto concluir que aunque ha cambiado la dinámica de las disposiciones y acciones en cuanto a la ciudadanía, su efecto no está localizado específicamente en los usuarios de estos programas.

Para explicar este resultado es necesario apreciar que las políticas sociales contemplan una plataforma discursiva, simbólica y una serie de mecanismos ideológicos, que sirven para justifican el des-

monte de los principios universalistas y los avances en relación a los mecanismos redistributivos que se habían logrado décadas pasadas; este andamiaje ideológico justifica moralmente la reestructuración y minimización de lo público estatal y sólo puede cumplir esta función al ser convertido en un sistema globalizado, en ideal de normalidad, dotado de discursos científicos que lo enmascaran como verdad incontrovertible, tal es la única forma en que garantiza la posibilidad de instaurar sistemas de control, de dominación y por tanto mantienen la gobernabilidad.

Sólo el ser universal garantiza el mantenimiento de los sistemas actuales de distribución de la riqueza y del poder, legitimando la vigencia de un arreglo institucional excluyente, por tanto lo que se prueba es que las construcciones estudiadas se han generalizado al espacio simbólico del mundo social y no son exclusivas de sus usuarios directos.

BIBLIOGRAFÍA

Acción Social 2005 *Aprendizaje colectivo – familias en acción* (Cali: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional).

Álvarez, Sonia 1998 "Solidaridad Privada e indiferencia pública, la nueva cara de la política social para los excluidos". Ponencia presentada en las Terceras jornadas internacionales "Estado y sociedad, la reconstrucción de la esfera pública", Buenos Aires, 30 de Septiembre, 1 y 2 de Octubre.

Atria, Raúl y Siles, Marcelo (comp.) 2003 *Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma* (Santiago de Chile: CEPAL) en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/11586/Segunda_parte.pdf, acceso 15 de febrero de 2009.

Bauman, Zygmunt 2002 *La sociedad sitiada* (Buenos Aires: FCE).

Bey, Margarita 2008 "Políticas de combate a la pobreza en América Latina: hacia la universalización de un derecho". Ponencia presentada en Congreso de ASOCAJAS, Cartagena 9 y 10 de octubre.

Bourdieu, Pierre 2000 *Poder, derecho y clases sociales* (Bilbao: Desclee de Brouwer).

Bourdieu, Pierre 1997 *Razones prácticas, sobre la teoría de la acción* (Barcelona: Anagrama).

Castel, Robert 1997 *La metamorfosis de la cuestión social* (México: Paidós).

Cohn, Gabriel 2003 "Civilización, ciudadanía y civismo, la teoría política nuevos desafíos en filosofía política contemporánea" en *Filosofía Política Contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía* (Buenos Aires: CLACSO).

Dabène, Olivier 2001 "El ciudadano, el Estado y lo público" en *Lo público una pregunta desde la sociedad civil. Memorias. V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector*, Colombia 2000. Disponible en: http://www.colombia2000.org/centro_descargas/documentos_word/lo_publico/Ciudadano_Estado_publico.doc el 10mr04, acceso 15 marzo de 2009.

Filgueira Fernando, 2001 "Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina(I) y (II) en *Red de Gobernabilidad y Desarrollo Institucional en América Latina*, II GPNUD Generalitat de Catalunya, BOLETIN Nº 62 / 18 de septiembre de 2001. Disponible en: www.enciclopedia.org.uy/autores/filgueira/prestaciones, acceso 19 marzo de 2009.

Filgueira, Fernando et al. 2005 *Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina* (Uruguay: Centro de Informaciones y estudios del Uruguay).

Fleury, Sonia 2005 "Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad" *Revista Futuros* Nº 10 Vol III en http://www.revistafuturos.info. Acceso 19 diciembre de 2008.

Fleury, Sonia 1999 "Políticas Sociales y Ciudadanía" en revista *Umbrales,* Nº 11 (La Paz, Bolivia) Septiembre.

Foucault, Michel 2006 "Clase del 10 de marzo de 1976" en *Defender la sociedad* (México: FCE).

Freijeiro, Marcos *Ciudadanía, derechos y bienestar: un análisis del modelo de* ciudadanía de t.h. Marshall Enhttp://www.revistauniversitas.org/texto/n02/02-05.doc, acceso el 24 enero de 2009.

Giraldo Cesar 2006 *Protección o desprotección social* (Colombia: CESDE/ Desde Abajo).

Lo Vuolo, Rubén 2008 "La aparente renovación de la política social en América Latina" ponencia presentada en el I Seminario Internacional de Protección Social, Bogotá 30 de septiembre y 1 de octubre de 2008).

Lander, Edgardo 1998 "Hacia una refundación de la teoría democrática" (Ciudad: Universidad Central de Venezuela) en http://ladb.unm.edu/econ/content/ecosoc/1998/april/hacia.html, acceso 30 marzo de 2009.

Marshall, Thomas Humphrey "Ciudadanía y Clase Social" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº 79.

Molina Carlos Gerardo 2003 "Modelo de Protección para Pobres: alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social

para la región". Ponencia presentada en el "VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", Panamá, 28 a 31 de octubre.

Molina, Jesús 2002 "La pregunta por lo público" en *Rescate de lo público* (Bogotá: Desde abajo).

Moreno Luis 2003 "Ciudadanía, desigualdad social y Estado de bienestar" Documento de Trabajo 03-08Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Madrid.

Polanyi, Karl 1947 *La gran Transformación, los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Buenos Aires.

PNUD 2004 "Informe sobre el desarrollo de la democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", en: http://www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html, acceso el 13 de diciembre de 2008.

Villavicencio, Susana y García Raggio, Ana María 2002 "Nuevas cuestiones en torno a la ciudadanía" en *Revista Sociedad* (Buenos Aires: UBA). en:http//www.politica.com.ar/Filosofia_politica/Nvas__ciudadania.htm, acceso el 20 enero de 2009.

Vieira, Liszt 1997 "*Ciudadanía y control social* en: http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000170.pdf. acceso 15 febrero de 2009.

Valentina Glockner Fagetti*

"YO PIENSO QUE MEJOR NO HUBIERAN NI TAN RICOS NI TAN POBRES"

Pobreza y niños indígenas jornaleros en México

No, allá en mi pueblo no hay trabajo. Nomás siembran la milpa y luego se la comen. Luego allá llega el "Vicente Foz"[1]*, luego regala sopa, arroz, así dicen. Le regala de comer, le regala leche.*

Artemio Cano, niño mixteco, 10 años.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta investigación ha sido recoger las ideas y representaciones que los niños indígenas jornaleros y sus familias, pertenecientes a las etnias mixteca, nahua, purépecha y tlapaneca de México tienen sobre la pobreza. Habiendo realizado trabajo de campo tanto en sus comunidades de origen ubicadas en la Montaña de Guerrero, como en los campos agrícolas jornaleros de Yurécuaro, Michoacán y Oacalco, Morelos a donde emigran para insertarse al trabajo asalariado.

A partir de una reflexión sobre estos testimonios se ha buscado desarrollar una discusión crítica sobre el funcionamiento y los postulados fundamentales del programa de transferencias económicas *Oportunidades*, principal herramienta del gobierno federal para el combate a la pobreza en México. Pero también sobre los impactos que éste ha tenido en la auto-percepción, los hábitos de consumo y la transformación de las necesidades de los niños y sus familiares.

* Estudiante del Posgrado en Ciencias Antropológicas en la Universidad Autónoma Metropolitana, México, DF.

1 Vicente Fox, presidente de México del 2000 al 2006.

Se ha elegido a los niños indígenas jornaleros como sujetos de esta investigación por constituir uno de los segmentos de la población más castigados y marginados de México y porque sus problemáticas específicas han sido todavía escasamente estudiadas. Por este motivo y por la falta de investigaciones sistemáticas sobre la persistencia de la pobreza en la Montaña y entre los niños indígenas, es necesario recalcar que la mayor parte de los datos y los argumentos expuestos en este artículo son producto de un prolongado trabajo de campo en varias comunidades de esta región indígena (Glockner, 2008). Por lo tanto, la intención no es ofrecer conclusiones contundentes sino generar una reflexión que permita abrir futuras discusiones y señalar nuevas líneas de trabajo.

El interés central ha sido, como se dijo anteriormente, comprender cómo entienden y cómo se posicionan los niños y las familias indígenas y campesinas jornaleras ante la crisis del campo en México y ante el discurso hegemónico sobre la pobreza, generado y difundido en buena parte por las instituciones gubernamentales y los agentes de la política social.

2. ¿QUIÉNES SON LOS JORNALEROS?

Los trabajadores agrícolas jornaleros son hombres, mujeres y niños, en su mayoría de origen indígena y/o rural que, a causa de la precaria situación económica, laboral y ecológica en sus regiones de origen, se han visto obligados a emigrar a otras regiones de México para emplearse como asalariados en las plantaciones agrícolas comerciales o de exportación. Constituyendo el motor de la agricultura de exportación, los jornaleros son empleados como una fuerza de trabajo barata y desechable en las grandes plantaciones agrícolas, donde son sometidos a jornadas laborales extenuantes y a condiciones de vida caracterizadas por la precariedad, el hacinamiento y la insalubridad[2].

La Secretaría de Trabajo y Desarrollo Social ha informado que en las plantaciones de exportación del norte del país se calcula que cada año se emplean aproximadamente 900 mil niños jornaleros que representan casi el 27% del total de la fuerza de trabajo en este sector (Del Río, 2001), proporción que alcanza hasta el 55% en los campos meloneros de Michoacán (Martínez, 2007). En el 2007, el presidente de la Comisión de Desarrollo Rural del Senado calculaba que la cifra total de niños jornaleros en México podría situarse alrededor de los 3 millones 400 mil niños (Pérez, 2007), la mayoría originarios de las regiones indígenas y/o rurales de los estados de Oaxaca y Guerrero.

---

2 En promedio se paga entre 60 y 110 pesos (entre 4 y 6 dólares) por una jornada de trabajo que en ocasiones puede sobrepasar las doce horas.

En los campos agrícolas de Sinaloa se encontró que los niños jornaleros e hijos de jornaleros tienen una tasa de mortandad que supera en un 24,4% a la media nacional, siendo las principales causas de muerte la malformación congénita y las enfermedades respiratorias e infecciosas. Por si esto fuera poco, la niñez indígena jornalera presenta niveles de desnutrición muy superiores a la media nacional (Reyes de la Cruz, 2002: 10-11).

3. EL PROGRAMA *OPORTUNIDADES* Y LA DEFINICIÓN DE POBREZA

El programa *Oportunidades* es un programa de carácter federal destinado al "desarrollo humano de la población en pobreza extrema" mediante transferencias económicas condicionadas que se entregan periódicamente a las mujeres y que están destinadas a los rubros de educación, salud y nutrición. Coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *Oportunidades* constituye actualmente el eje articulador de la política social del gobierno federal en México. Se parte de la premisa de que para obtener empleos más productivos y mejor remunerados, los "pobres" necesitan "desarrollar sus capacidades básicas" para poder romper el "círculo vicioso de la pobreza" y frenar la "transmisión intergeneracional de la pobreza". Por ello este programa otorga apoyos monetarios para promover la "autosuficiencia" y la "superación personal" de los 25 millones de mexicanos que están inscritos en su padrón, una cuarta parte de la población nacional (SEDESOL, 2008).

Para definir su marco y objeto de acción, *Oportunidades* ha trazado su política de combate a la pobreza de acuerdo a los tres tipos de pobreza que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha establecido que existen en México: la alimentaria, la de capacidades y la patrimonial[3]. Tomando en cuenta un mínimo de ocho indicadores básicos y habiendo concluido "que el camino más transparente y más ampliamente aplicado para la medición de la pobreza corresponde a las medidas de tipo monetario", este programa establece una línea de pobreza basada en el ingreso *per cápita*. Considera además que "la situación social de una persona se define a partir de lo que ésta pueda ser o hacer", por lo que se ha definido que "ser pobre significa que en ciertas condiciones sociales las personas no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para desarrollar sus capacidades básicas" (SEDESOL, 2003: 21-22).

3 El CONEVAL es el organismo oficial para establecer los lineamientos y los criterios para la definición y la medición de la pobreza.

Heredero de más de tres décadas de políticas sociales focalizadas, actualmente *Oportunidades* constituye la herramienta clave de la política social del gobierno del PAN, cuyo principal compromiso de gobierno, la generación de más y mejores empleos, ha sido un fracaso. Aunque constantemente se publicita a este programa como "una de las mejores prácticas de política social" (SEDESOL, 2009: 151) y se le ha exportado como modelo de desarrollo social a más de 30 países, *Oportunidades* ha sido objeto de varios estudios independientes que han arrojado robustos resultados que discrepan considerablemente del optimismo gubernamental, cuestionando seriamente su aclamada efectividad en la reducción de la pobreza.

En 2007, por ejemplo, un equipo de investigadores de El Colegio de México, una de las instituciones de educación superior más prestigiosas del país, mostraron que el programa "no ha tenido efectos significativos" sobre la reducción de la pobreza a lo largo del tiempo. Conclusión que contradice lo que postularan la Secretaría de Desarrollo Social y del Banco Mundial de que el programa "ha jugado un papel determinante en la reducción de la pobreza en México" (Cortés *et al.,* 2007: 34). Por su parte Julio Boltvinik, reconocido experto sobre el tema de la pobreza, afirmó recientemente que ésta ha crecido en México durante los últimos años, alcanzando al 75% de la población nacional, es decir, a 80 millones de personas (Zúñiga y Rodríguez, 2009).

El propio gobierno federal tuvo que reconocer a mediados de 2009 que la pobreza se ha incrementado en 6 millones de personas (Enciso, 2009) durante los últimos tres años[4], lo cual significa un retroceso de 16 años en la política social y convierte a México en el país latinoamericano con el mayor crecimiento de la pobreza y la desigualdad del ingreso en 2009[5]. Fue el propio CONEVAL quien dio a conocer estos y otros resultados en julio de 2009 con su "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008". En éste se concluye, a grandes rasgos, que aunque los programas sociales han sido un paliativo y han servido para mejorar el acceso a algunos servicios, la calidad de éstos sigue siendo muy precaria. Además, muchos programas están mal enfocados o han resultado ser insuficientes para aumentar los ingresos de los mexicanos y dotarlos de los satisfactores mínimos[6].

No obstante la presentación de estos desalentadores datos por el organismo oficial para la medición de la pobreza, el gobierno federal no ha sido lo suficientemente auto crítico como para plantearse que

---

4 Estas cifras fueron presentadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

5 *La Jornada* 2009 (México DF) 20 de noviembre.

6 Fuente: CONEVAL http://www.coneval.gob.mx

si muchos programas sociales son ineficaces y la pobreza se ha incrementado, podría deberse en parte a que los principales fundamentos de su política social están equivocados. Por el contrario, se llegó al extremo de afirmar que "México siempre ha sido pobre" y que "pese al incremento en el número de pobres vamos por el camino correcto"[7].

4. LA GEOGRAFÍA DE LA POBREZA: LA MONTAÑA DE GUERRERO

Se ha elegido a la Montaña de Guerrero como región de estudio para la presente investigación por considerar que constituye un ejemplo paradigmático de la miseria y la marginación que las políticas económicas neoliberales y varias décadas de abandono al campo, sumadas a un pasado de explotación y devastación, y a políticas públicas meramente paliativas, pueden generar en una región campesina e indígena.

Ésta es una región sumamente interesante por su riqueza cultural e histórica, pero también porque en realidad hace apenas cinco años que salió del olvido oficial para captar, durante unos cuantos meses, la atención del gobierno federal y del país entero a causa de sus extremosos índices de miseria. El motivo fue que en el año 2005, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señaló a la Montaña como una de las regiones más marginadas del país y determinó que Metlatónoc, uno de sus municipios indígenas, era el más pobre de México por poseer un Índice de Desarrollo Humano equiparable al de Malawi (Nemecio, 2006; Ocampo, 2005).

Lo interesante es que cuando el informe del PNUD fue dado a conocer en México, situando a Metlatónoc como uno de los municipios más marginados del mundo, el gobierno federal de inmediato organizó la visita del entonces presidente Vicente Fox y desplegó una fuerte campaña mediática destinada a dar a conocer el lanzamiento de "un agresivo plan de combate a la pobreza" que convertiría a la Montaña, en palabras del propio Fox[8], en un "un verdadero polo de desarrollo". El día de la visita de Fox se repartieron en la cabecera municipal sacos de cemento y otros materiales de construcción, se inscribió a algunas familias en el padrón del *Oportunidades* y se prometió que toda la Montaña gozaría del recién creado Seguro Popular.

Sin embargo hoy, cinco años después de que Fox visitara la Montaña prometiendo "el oro y el moro", esta región sigue estando entre

---

7 Declaración de Ernesto Cordero, titular de la SEDESOL. *La Jornada* 2009 (México DF) 21 de julio.

8 Documento electrónico: www.presidencia.gob.mx/actividades/entrevistas/?contenido=20055&pagina=3

los primeros lugares de marginación y morbilidad[9], constituyendo además la zona de mayor expulsión de jornaleros agrícolas migrantes de México: entre 20 y 35 mil personas durante los últimos años (Canabal, 2008), de los cuales 4,272 fueron niños indígenas en la temporada 2007-2008 (Ocampo y Martínez, 2008).

Por su parte, los datos que se refieren a la infancia indígena no pueden ser más desesperanzadores. Todavía hoy entre el 26 y el 30% de los niños nacidos en la Montaña muere antes de cumplir los 6 años por causa de las enfermedades de la pobreza: diarrea, desnutrición, parásitos, deshidratación o simplemente por la falta de atención médica, que continúa siendo sumamente escasa y precaria en toda la región. A pesar de que el *Oportunidades* se jacta de ser un programa que promueve el empoderamiento y la autonomía de las mujeres, en la Montaña el 51,6% de éstas sigue siendo analfabeta y se mantiene marginada de la participación y las decisiones comunitarias y municipales.

Pero para poder comprender el desastroso estado socioeconómico y ecológico en el que hoy se encuentra la Montaña de Guerrero es necesario retroceder hasta la época Colonial, cuando se originaron las condiciones económicas, políticas y sociales de explotación y sujeción que provocaron que ya en la década de los años 60 se considerara que esta provincia había llegado al "límite del aprovechamiento de sus recursos agrícolas disponibles", amenazando seriamente la subsistencia de sus pobladores, en su mayoría indígenas (Muñoz, 1963: 35).

Es necesario asimismo saber que fue durante la década de 1950 cuando la situación socioeconómica de la Montaña se agudizó aún más a causa del celoso control político y económico que las elites blanca y bilingüe ejercían sobre las comunidades indígenas (Dehouve, 2001: 304-308). Fue esta situación la que finalmente generó el panorama idóneo para que al presentarse la primera oferta de trabajo asalariado, como el jornalero –aún cuando éste fuera explotador y mal pagado-, gozara de un gran éxito y rápidamente se extendiera a todas las comunidades montañeras. Pronto cientos y más tarde miles de indígenas comenzaron a ser "enganchados" en las urbes cercanas para ser trasladados a las grandes plantaciones agrícolas (Dehouve, 2001: 295). Fue así como se abrió en la Montaña una ruta para la migración indígena jornalera que hoy comprende el centro, occidente y norte de México y se extiende hasta los Estados Unidos y Canadá.

---

9 El promedio de mortandad materna entre las indígenas de Guerrero se reporta de 281 mujeres por cada 100,000 nacidos, cinco veces superior a la media nacional. En chilapa, otro de los municipios montañeros mueren en promedio 89 niños por cada 1,000 nacimientos, mientras que el promedio nacional es de 28. Datos del Servicio Internacional Para la Paz: http://www.sipaz.org/fini_esp.htm.

Todos estos factores hicieron que la "ayuda" para el desarrollo inaugurada por el Estado mexicano en las comunidades indígenas de La Montaña de Guerrero durante la década de los 60 a través del Instituto Nacional Indigenista con el objetivo de "modernizarlas" e incorporarlas al "progreso" de la economía y la cultura nacionales, se volviera cada vez más imprescindible. A las familias indígenas montañeras, asediadas por la precariedad y la incertidumbre de la producción campesina, no les fue difícil acostumbrarse cuando a finales de la década de los 70, comenzaron a experimentar los beneficios de las primeras transferencias económicas periódicas a través diversos proyectos de desarrollo (Dehouve, 2001: 309-312).

Finalmente, cabe añadir que en años recientes el deterioro económico, ecológico y agrícola de La Montaña de Guerrero, al igual que ha sucedido con muchas otras regiones indígenas y campesinas de México, se ha visto acentuado en el contexto de la adhesión en 1994 de México al Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), a raíz del cual los pequeños y medianos productores se han visto avasallados por las enormes capacidades productivas de las grandes transnacionales. Sería imposible no reconocer los nocivos efectos que todo esto ha implicado para los productores campesinos mexicanos, de los cuales uno de cada seis ha tenido que abandonar sus tierras sólo como consecuencia de la importación mexicana de maíz estadounidense barato entre 1994 y 1998 (Aragonés, 2004: 248). Incluso el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo reconocen que el campo mexicano "agoniza" debido a que la población rural no recibe apoyo suficiente, porque no se ha desarrollado un mercado, ni colocado al desarrollo agrícola como un asunto de seguridad nacional (Pérez, 2005: 386).

5. EL *OPORTUNIDADES* Y LA PERSISTENCIA DE LA POBREZA

Para el quinto bimestre del 2009 el *Oportunidades* reportó haber apoyado en el municipio de Metlatónoc a un total de 3.664 familias en los rubros de becas escolares (211 becarios), alimentación, apoyo energético y para "vivir mejor"[10] (vivienda), invirtiendo un total de $ 2.878.355. Un nivel de gasto bajo si se considera que este municipio se encuentra entre las zonas más marginadas del mundo, encabezando las listas de expulsión jornalera, militarización y producción de enervantes de México[11]. O si se toma en cuenta que en otros 22 de los 81 municipios beneficiados en Gue-

10 Éste es, por cierto, el slogan del autodenominado "presidente del empleo", Felipe Calderón (2006-2012).

11 Fuente: Centro de Derechos Humanos de la Montaña *Tlachinollan*: www.tlachinollan.org.

rrero por este programa se invierten entre 4 y 30 millones de pesos bimestralmente.

El monto de los ingresos proporcionados por el *Oportunidades* no sería de mayor relevancia si las comunidades contaran con fuentes de empleo y con apoyos y proyectos productivos con los cuales sostenerse. Y sin embargo lo es porque para muchas familias éste es el único ingreso fijo que obtienen, pero es insuficiente para sostener a todos sus miembros. En realidad éste debería ser sólo un ingreso complementario pero dado el extremo deterioro de los modos campesinos de producción y la carencia de otras fuentes de trabajo, las familias no pueden sostenerse ya en sus comunidades, por lo cual deben emigrar –mayormente a los campos jornaleros- para incorporarse al trabajo asalariado.

Sucede entonces, como señalan Favela *et al.,* que la interacción entre la política económica neoliberal y las políticas públicas de beneficencia ha contribuido en gran medida a cerrar las posibilidades para que los campesinos continúen viviendo en y del campo, y abre una sola posibilidad: la emigración al extranjero, a los centros urbanos o hacia los complejos agrícolas industrializados en el occidente y norte del país, donde el empleo no sólo es escaso y precario, sino explotador (Favela *et al.,*2003: 50).

"Nosotros nos vamos porque somos pobres, porque allá en mi pueblo no hay trabajo", me decía un día Rosalinda (9 años) al término de su jornada de trabajo en los campos de Morelos. "Es que allá no teníamos mucho trabajo para trabajar, por eso nos venimos. No pagan caro y nosotros no tenemos dinero y ¿dónde vamos a traer?" (Rosalinda, 2009). A la madre de Rosalinda le habían retirado el "apoyo" de *Oportunidades* varios meses antes de que esta conversación tuviera lugar. El motivo fue que ella no había podido asistir a un par de reuniones en el centro de salud que son condicionantes para la entrega del recurso. No asistió porque, como explica Rosalinda, en su comunidad su familia ya no puede obtener los ingresos suficientes para sostenerse, ni siquiera sumando el dinero que recibe de *Oportunidades*. Por eso tiene que emigrar para emplearse como jornalera, y por esa misma razón los operadores decidieron retirarle el apoyo.

Vale la pena cuestionarse entonces: si la migración familiar jornalera se ha incrementado en la Montaña de Guerrero según estudios de especialistas (Canabal, 2008), ¿qué está sucediendo con el *Oportunidades*, ideado justamente para solucionar el problema de la pobreza extrema en México y para arraigar a la gente en sus comunidades de origen? A partir de las observaciones de campo y las entrevistas con las familias jornaleras podemos ver que acontecen varias cosas: en algunos casos las familias han dejado de recibir o

nunca recibieron dicho apoyo gubernamental y, la imposibilidad de obtener empleo o la insuficiencia de los recursos obtenidos del campo los obliga a emigrar.

Pero en muchos otros casos, aún si las familias reciben el apoyo de *Oportunidades*, éste sigue siendo insuficiente para resolver sus problemas económicos y salir de la pobreza. Las causas de esto último son diversas. Por una parte sucede que a la par de que las familias han visto incrementados sus ingresos con la percepción de las transferencias económicas, éstas también han visto crecer las exigencias de recursos en sus comunidades. A sabiendas de que las familias reciben recursos del gobierno específicamente para la educación, escuelas y maestros han comenzado a pedir cada vez con más frecuencia cuotas, uniformes, materiales y cooperaciones cada vez más altas, e incluso solicitan a las familias que "contribuyan" al salario de los maestros:

> Pues yo ya tengo niño y siempre hace falta ropa, la escuela, libro... Nosotros antes no comprábamos libro y ahora ya compramos libro[12]. Cada uno vale 200 pesos. Ya todo estamos comprando libro de 1º, 2º y 3º de primaria, la escuela no nos da. Están diciendo que los padres de familia tenemos que pagar a los maestros porque los gobiernos ya no quiso pagar más. De 1º a 6º porque los maestros quieren ganar más. Y nosotros no tenemos dinero, por eso salimos a conseguir trabajo. Porque ellos dicen que los maestros necesitan mucho dinero y tenemos que pagar más (Sr. Andrés Basilio, 2009).

Al mismo tiempo, los comerciantes han sabido aprovechar la llegada de ingresos extras a las comunidades para incrementar la oferta de bienes industrializados y suntuosos, e incluso para montar grandes mercados ambulantes los días en los que las familias cobran las transferencias gubernamentales, logrando así captar su atención y, desde luego, sus recursos. "Ora todo cuesta mucho pues. Orita el dinero no sirve pa' nada, compra uno refresco y ya. Si tienes 50 pesos, compras refresco y ya no sobra nada" (Sr. Andrés Basilio).

En Metlatónoc es común ver los campos asolados por la erosión y a las milpas sucumbir ante la falta de agua y nutrientes, pero en cambio es notoria la velocidad con la que se abren nuevos comercios que venden principalmente alimentos chatarra y toda clase de cosas que antes ni se imaginaban en las comunidades. Exasperados por el bajo precio de los granos y por el inexistente apoyo gubernamental para el agro, muchos han abandonado por

12 En México la Ley determina que el Estado está obligado a proveer a los estudiantes de libros de texto gratuitos.

completo sus siembras para abrir tienditas familiares que ofrecen sobre todo comida procesada como frituras, galletas, refrescos, productos enlatados.

De modo que las transferencias del *Oportunidades* parecen no sólo haber aumentado el flujo de capital, sino estar contribuyendo a transformar los hábitos de consumo de la gente, junto con sus expectativas y necesidades. Mientras que antes las familias eran autosustentables en términos alimenticios gracias a la siembra, la recolección de una gran variedad de productos vegetales y la caza de animales, teniendo necesidad de adquirir solamente algunos productos industrializados, hoy la orientación y el monto de sus gastos se ha orientado considerablemente hacia estos productos, destacando el grupo de la comida chatarra y los refrescos. De modo que para cubrir las necesidades actuales, cada vez más dependientes de los productos comerciales, son necesarios cada vez mayores recursos que sólo pueden obtenerse incorporándose al trabajo asalariado.

Así que a pesar de que ahora las familias tienen más dinero gracias a las transferencias gubernamentales, éste se gasta en una serie de productos que no necesariamente conllevan una mejoría para sus condiciones de vida, de nutrición, de educación o de salud. Esta situación es claramente identificable sobre todo en los municipios más marginados de la región de la Montaña como Metlatónoc y Zapotitlán Tablas, donde la cabecera municipal parece adoptar una dinámica completamente distinta a la cotidiana durante los días en que se entregan los apoyos federales. Las calles se llenan de vendedores ambulantes y niños que observan ansiosos todas las cosas que ese día están a su alcance, pidiendo a sus padres que les compren toda clase de mercancías.

Los propios padres de familia admiten que muchas veces el dinero recibido para el "combate a la pobreza" se gasta en toda una serie de bienes que no son de primera necesidad como juguetes, cajas de refrescos, galletas, televisores o reproductores de DVD y accesorios personales que en realidad poco o nada contribuyen a mejorar su calidad de vida, de salud o de nutrición. Al final queda poco dinero para llevar a casa algún alimento que permita complementar la deteriorada alimentación campesina y los recursos terminan por nunca ser suficientes. La evidencia está en que la región continúa teniendo uno de los índices de desnutrición infantil y mortandad materna más altos de México.

En cambio, las familias se han acostumbrado a recibir el "dinerito", a necesitarlo y a depender de él, lo cual también contribuye a que nunca sea suficiente, pues el consumo y la creación de nuevas necesidades pueden no tener fin. Don Jacinto, campesino originario de

Metlatónoc, relataba que con el apoyo "aunque sea no estamos peor, pero como quiera seguimos pobres".

Otro rasgo preocupante es que la mayoría de las personas entrevistadas consideraban que el apoyo económico del *Oportunidades* estaba volviendo dependiente a la gente de la comunidad, puesto que si éste concluía no tendrían ninguna estrategia o empleo al cual recurrir para obtener ingresos. De igual modo, al inquirirles acerca de si los apoyos del gobierno habían contribuido a fomentar la capacidad de organización de la comunidad, la mayoría respondían que sí, pero sólo cuando las autoridades comandaban los proyectos, habiéndose realizado obras de pavimentación, drenaje o de agua potable (para el caso de la cabecera municipal). No obstante, al preguntar sobre la organización de proyectos productivos, la gente señala que no se había organizado ningún proyecto o cooperativa que hubiera generado fuentes de empleo.

6. POBREZA Y TRABAJO EN EL IMAGINARIO MIXTECO

La situación de precariedad económica y la ausencia de organización productiva se tornan aún más complicadas si observamos que muchos campesinos consideran "pobre" no a aquel que no posee bienes materiales, sino a quien no tiene trabajo o no puede trabajar. Don Javier, campesino de 62 años explica: "el pobre es el que no tiene pa' comer, que anda así nomás con puros trapos. Pero el que está más jodido es el que no tiene pa' trabajar. Yo digo el que trabaja ya se encuentra un poco más mejor, porque aunque sea un poquito ya se está manteniendo" (Javier, 2009). Este testimonio nos muestra que todavía peor que sufrir la carencia material es enfrentarse a la imposibilidad de sostenerse por sí mismo, con el fruto del propio esfuerzo. Más allá de la mera subsistencia, la posesión material y las ganancias económicas, para estos campesinos el trabajo es una cuestión de dignidad personal y humana. El trabajo es la fuerza que mantiene vivo al mundo. Para los mixtecos el trabajo y los frutos de éste son la sustancia mediante la cual se establecen el intercambio y la reciprocidad y se mantiene unida a la comunidad. Por ello la gente mayor establece una clara distinción entre el trabajo asalariado y el trabajo que es *chineei ta'a* o "ayuda", es decir el trabajo que circula, que se dona y se recibe para mantener vivas a las familias y a los pueblos. Es el trabajo que sirve, además, para definir quién es y no es miembro de la comunidad y para reforzar la identidad étnica (Monaghan, 1995: 85-86).

No obstante, la valoración del trabajo y el apoyo mutuo por sobre la posesión de bienes es una cuestión que está cambiando rápidamente gracias a la influencia y el cambio identitario que en las nuevas generaciones inducen la escolarización, la televisión, la migración, el trabajo asalariado y las propias políticas públicas al promover cam-

bios en los patrones de consumo, de trabajo, de educación, de alimentación y de salud de estas comunidades. Constantemente, a través de maestros, promotores y médicos, la política social incita a las poblaciones indígenas y rurales a desechar sus experiencias tradicionales y a sustituirlas por prácticas hegemónicas inspiradas en modelos e ideales urbanos de modernidad y desarrollo.

En las comunidades estudiadas fue común escuchar que las mujeres embarazadas son regañadas si deciden acudir a la matrona en lugar de al centro de salud. En Atzompa el médico incluso ha llegado a amenazarlas con suspenderles el pago del *Oportunidades* si no acuden a parir a la clínica. En Metlatónoc hace algunos años la gente fue infamada por parte del personal de salud por consumir ranas silvestres como parte de la alimentación cotidiana y éstas fueron exterminadas mediante fumigaciones sistemáticas, privando a la población de una fuente valiosa y gratuita de proteínas. Al mismo tiempo es usual que promotores y maestros digan a madres y niños que los hongos y las hierbas silvestres que cocinan como parte de la alimentación tradicional "no sirven", y que una buena nutrición se consigue consumiendo huevo, carne y leche. Productos que desde luego están fuera del alcance de estas familias.

Por lo general en estas comunidades el discurso de las instituciones públicas que buscan romper "el círculo vicioso" y la "transmisión intergeneracional" de la pobreza se centra en sustituir todo aquello que proviene de la sabiduría, la cultura y las tradiciones indígenas y campesinas con prácticas basadas en criterios mercantilistas de "desarrollo" y "bienestar", fundamentados en nociones de "modernidad" y "progreso" que poco tienen que ver con las problemáticas y la vida cotidiana de estas comunidades. Bajo estos criterios se considera a la alimentación vernácula como sucia o inservible, a la medicina tradicional como perniciosa o supersticiosa, a los oficios tradicionales como denigrantes o infructuosos y al aprendizaje empírico como inútil. Partiendo de la noción profundamente despectiva de que los "pobres" deben desarrollar sus capacidades básicas para "superarse", como si se tratara de individuos ignorantes y ociosos, los programas sociales como el *Oportunidades* difunden que la única forma válida de "ser" y "hacer" como persona es incorporándose al libre mercado y al trabajo asalariado.

Empero, desde mi punto de vista el cambio más importante y preocupante que está sucediendo en estas comunidades indígenas es que quienes ya no pueden subsistir del campo se asumen cada vez con más frecuencia como "pobres", incluso antes que como indígenas o campesinos. A esta situación hacen referencia la serie de dibujos que ilustran este artículo, donde los niños muestran personajes llorosos

y afligidos que simbolizan la angustia que la carencia económica y material les provoca.

Gracias a la retórica del "desarrollo humano" y la "superación personal" promovida por las políticas públicas, y al discurso hegemónico sobre el "éxito" y el "progreso" difundido por el Estado, la escuela y la televisión, es cada vez más usual encontrar entre jóvenes y niños que la preocupación fundamental no es cómo solucionar los problemas que mantienen a sus comunidades en la más profunda marginación, sino cómo "superarse" dejando atrás la vida campesina y, por ende, "dejar de ser pobres". Para muchos de estos jóvenes la respuesta más inmediata y efectiva es simplemente emigrar para obtener los recursos y los empleos que en sus comunidades no existen.

"¿Qué es pobre?", le pregunté un día a Carolina, de 7 años de edad, a unas semanas de haber vuelto de los campos jornaleros. -"*Ndávi*", me contestó ella. "¿Y qué significa?", -Que unos no tenemos dinero, ni nada que comer. "¿Y por qué pasa eso?", volví a inquirir. –Porque ya se acaban los dineros… porque los niños gastan los dineros, piden dinero a su mamá y luego ya se acaba todo. "¿Y cuando no hay dinero qué pasa?", pregunté, "quiero trabajar para que me den dinero y lo ahorro para mi mamá. Lo van a comprar la comida que van a comer, lo que quieran ellos. Cuando me pagan dinero le doy poco a mi mamá y poco queda para mí. Me los guardo y luego cuando voy a trabajar otra vez ahorro más y ya voy ahorrando más y ya se lo doy todo a mi mamá." (Carolina, 2008)

Esta conversación con Carolina nos remite a una cuestión muy interesante y de suma importancia. El vocablo mixteco *ndávi* que ella tradujo como "pobre" es el mismo que se usa cotidianamente para nombrar a la lengua indígena: *tu'un ndávi*, a la gente indígena: *nan ndávi*, a la comunidad indígena: *Ñu'un ndávi* e, incluso a las gallinas silvestres o "pobres": *duxi ndávi*. Aunque *ndávi* es también un término que se usa en los relatos míticos para nombrar a lo "primigenio" o "vernáculo", el que podría haber sido el significado original, actualmente se ha sustituido por el de "pobre". De manera que todo lo que es vernáculo, original o indígena, ahora ha pasado a ser simplemente "pobre", con toda la carga despectiva, simbólica y psíquica que ello implica. De modo que los indígenas terminan encarnando, desde su propia óptica, todo aquello que simboliza pobreza: una lengua pobre, gente pobre, pueblos pobres. Hasta las gallinas que ellos crían y consumen son pobres, porque viven en el campo y se alimentan de la naturaleza.

> No me gusta hablar mixteco, me gusta más de español […] Porque sí. Porque cuando decimos de mixteco decimos que estamos hablan-

> do feo, hablamos pobre. De mixteco ya no queremos hablar porque [cuando] vamos a ir a donde sea, si ellos hablan español, nosotros no sabemos qué están diciendo. Así le está pasando a mi hermana ahora [que está en EU], porque nosotros no sabemos. Por eso ya no me gusta hablar de mixteco (Florentina, 2009)

Esta transformación terminológica desde luego está vinculada al profundo racismo con el que en México y en América Latina en general se piensa y se mira a los indígenas; y con la frecuente asociación que se hace entre ellos, sus costumbres, sus lenguas y sus modos de vida, y la pobreza, el subdesarrollo y el atraso. A ello ha contribuido enormemente, además, la idea ampliamente difundida por las políticas públicas y los agentes de desarrollo de que "bienestar" y "progreso" es todo aquello que equivale a "modernidad". Aunque ésta sea una modernidad vana, distorsionada o mal entendida, destinada a reproducir la inequidad y la marginación. Aún cuando equivalga a un modo de vida impuesto desde fuera, ajeno al paisaje y a la cultura, que rechaza y menosprecia las costumbres y las estrategias tradicionales de subsistencia. Porque el objetivo deseado, finalmente, es el de sustituir lo tradicional o vernáculo, asociado al atraso y a lo primitivo, por lo "moderno" y lo "desarrollado", símbolos del progreso y la prosperidad.

Por la influencia de estas mismas ideas, al visitar las comunidades mixtecas la gente no cesaba de decirme –apelando a la *nan kuiká*, la mujer "blanca" o "rica" que para ellos represento- que les apenaba que yo viera el estado en que se encontraban sus pueblos y sus casas. Porque, a su parecer, eran "feas", "sucias" y "pobres". Constantemente se disculpaban porque su comida era "humilde" y "pobre", o se lamentaban porque no podían comprar toda una serie de cosas que, por supuesto, ellos desean tener porque poseerlas significa que uno no es "pobre", ni indígena, ni campesino.

Sobre las nuevas generaciones de jóvenes y niños pesa además, cada vez con más fuerza, la obligación moral de ayudar a los padres, como nos muestra Carolina, y "superarse" para "salir" de la pobreza, lo cual para muchos ya sólo se consigue emigrando, y si es a los Estados Unidos tanto mejor. Esto está contribuyendo al surgimiento de un fenómeno que puede ser observado en los campos jornaleros entre muchos niños y niñas, quienes toman ya como un hecho irrefutable su condición de pobreza, sin siquiera cuestionarse qué significa ser "pobre", o preguntarse si su cultura y su sociedad les proporcionarían las herramientas y los conocimientos necesarios para conseguir una vida digna sin necesidad de migrar.

> –*¿Por qué las familias reciben ese dinero de Oportunidades?*
> –Venancia: Porque son pobres.
> –*¿Tú eres pobre?*
> –Venancia: Sí… porque no tengo nada.
> –Rogelio: Por eso nos apoya el gobierno.
> –Carlos: ¡Pobres son los que no tienen nada de dinero!
> –Rogelio: Son los que no tienen dinero y por eso los apoya el gobierno.
> –Artemio: Por eso los papás se van otro lado, pa' conseguir trabajo. Quieren mucho dinero juntar para darnos en la escuela, tenemos que dar cooperación.
> –Rafael: Vamos a gastar en la escuela, para comprar el *lonch*, los cuadernos. Todos los día[s] vamos a ocupar ese dinero[13]. (Niños tlapanecos y nahuas, 2009)

Muchos niños jornaleros consideran un hecho que en sus pueblos "no hay trabajo" y que para tener dinero hay que emigrar, descartando a la vida campesina como una opción rentable de vida. Esto hasta cierto punto les permite explicarse y aceptar por qué hay que salir y emplearse como jornaleros; para asumir los roles que les corresponden y para aceptar la responsabilidad que les toca. Por otra parte, esta aceptación los posibilita para enfrentar mejor el enorme esfuerzo psicológico de adaptación que la migración exige llegando a la conclusión de que si han tenido que dejar su comunidad de origen, su lengua, su hogar, su familia, sus animales y su paisaje cotidiano, es porque lo que obtendrán al marcharse será "mejor": una mejor educación, mejor alimentación, mejor trabajo, mejor casa o en suma, una "mejor" vida que la de ser "pobre" y campesino o indígena (Glockner, 2008: 124). Pero esto casi nunca se hace realidad en la migración jornalera.

A esto se suma el intenso sentimiento de co-responsabilidad y de reciprocidad que los niños sienten para/con sus padres. Ellos saben que consumen muchos de los recursos que sus padres ganan, "porque los niños gastan los dineros" (Carolina, 2008), y conocen bien el enorme esfuerzo que éstos tienen que realizar para obtenerlos. Los que han experimentado la migración internacional personalmente o a través de sus familiares están conscientes no sólo del esfuerzo –físico y económico- que implica cruzar ilegalmente "al otro lado", sino de la enorme voluntad y energía que se requiere para trabajar y enviar dinero desde allá (Glockner, 2008: 162-175). Estos niños no son indiferentes a las penurias y los sacrificios que sus padres tienen que realizar para lograr la subsistencia, por ello, siendo tan pequeños como Carolina, anhelan contribuir a estos esfuerzos. Otros más,

13 Conversación grupal con niños nahuas y tlapanecos originarios de Zapotitlán Tablas, Montaña de Guerrero, octubre 2009.

saben que sin su ayuda, la supervivencia no sería posible, como veremos más adelante.

"¿Y qué te gustaría hacer con ese dinero?", continúa la conversación con Carolina. – "Me gustaría comprar regalos para mi mamá. Como un corazoncito o como un regalito que tiene un gatito, un peluchito. Por eso todos los días voy a trabajar"(Carolina, 2008).

7. TRABAJO INFANTIL JORNALERO Y POBREZA CAMPESINA

Además de haberse incrementado durante las últimas décadas, la migración jornalera ha experimentado una marcada tendencia a volverse familiar. Es decir que cada vez con mayor frecuencia los campesinos e indígenas expulsados de sus comunidades de origen por la crisis del campo se incorporan al mercado laboral como "unidades productivas jornaleras" (Sánchez, 2005: 369). Una estrategia productiva en la que cada miembro de la familia, incluidos los niños, juega un rol importante en la subsistencia del núcleo doméstico y para poder incrementar las ganancias.

Al inquirir a los padres de familia en distintos campos jornaleros de los estados de Morelos y Michoacán acerca de las razones por las cuales habían decidido llevar con ellos a sus hijos las respuestas más comunes fueron: 1) porque no tenían otra opción, ya que no había nadie con quien dejar a sus hijos en sus pueblos de origen; 2) porque aunque hubieran tenido la facilidad de dejar a sus hijos encargados con alguien, la familia no contaba con los recursos económicos suficientes para que durante ese tiempo los niños asistieran a la escuela o pudieran alimentarse y; 3) porque los niños tenían que ayudar trabajando o realizando las tareas domésticas durante la estancia en los campos. Varias familias reportaron que si alguno de sus hijos o hijas recibía el apoyo gubernamental, éste permanecía en su comunidad y los más pequeños emigraban con sus padres.

Sucede entonces que entre las familias más empobrecidas y vulnerables, que en este caso suelen ser las indígenas, los niños viajan con sus padres a los campos jornaleros porque así como en sus comunidades eran útiles para llevar a buen término la siembra, cuidar a los animales o realizar las labores domésticas, también en los campos jornaleros son indispensables para lograr la subsitencia. La diferencia es que aquí están sujetos a regímenes de explotación y condiciones vulnerabilidad extremas.

Aguardando el punto cúspide de la cosecha formando un contingente laboral eventual que siempre está a la mano para los momentos en que se necesita más fuerza de trabajo, los niños entran y salen de los campos incluso desde edades tan tempranas como los ocho o los nueve años, trabajando independientemente o ayudando a sus padres

a cumplir sus cuotas de trabajo. Su empleo depende de la cantidad a cosechar y de los problemas que la empresa y la región hayan tenido anteriormente por emplear menores. Cuando los patrones son más exigentes, o si la temporada de cosecha está llegando a su fin, se aceptará sólo a los niños más grandes, mayores de doce o catorce años. Juan Pablo es un niño Purépecha, delgado y algo tímido. A sus 10 años de edad es el único apoyo con el que su madre cuenta. Su testimonio ilustra de manera muy conmovedora el nivel de compromiso que estos niños sienten hacia sus familias y la importancia que tiene la ayuda que pueden brindar trabajando:

> La primera vez vine porque me sentía mal en mi pueblo. Porque hay una mi hermanita que anda así pues, descalza y cuando lo miro me pongo triste, no me siento bien. Por eso vine pacá [para acá], para trabajar, para que iba a comprar algo de segunda [mano] para ella. Es que allá en mi pueblo sólo hay ropa nuevo, pa' los ricos pues, y si no tengo dinero pues no me alcanza. […] Sí me gusta pues trabajar. Nomás algún vez me canso y algún vez no… por eso algún vez no voy, y guardo mis dinero para mi hermana, porque mi hermana es muy buena gente, es una que es más grande que yo. Así lo veo pues, que es buena gente, porque cuando me rompo un pantalón ella lo lava el pantalón y se fija que se rompió y lo cosía. Ella todo me cosiaba [cose], hasta los zapatos. Me los amarra con lazo, con alambre, con hilo. Cuando ella me los está cosiendo yo voy descalzo al cerro y vengo espinado, cortado en el pie, y cuando llego le digo: 'mira ya me corté, ya me espiné', y ella me dice: 'ya están tus zapatos, ya póntelos'. Y pronto es que otra vez me los rompía y ella los vuelve a arreglar. Porque cuando estoy en mi pueblo voy a leñar, a cuidar chivos, porque por ahí traen chivos los ricos y me pagan diez pesos. Pero nomás alcanzo para comprarme algo de comer para llevarme ese día. […] A veces sí me gusta trabajar y a veces no. A veces me siento pues mal, y casi pienso que no deben trabajar los chiquillos. Algún vez me siento mal, me canso y ahí es cuando pienso no deben de trabajar como yo. […] Por eso yo pienso que mejor estuviéramos bien pues, que no hubieran ni tan ricos ni tan pobres. Que tuviéramos dinero pa' comer… No para comprar un carro o una moto o una casa para vivir, nomás que tuviéramos pa' comer, para cambiarnos la ropa, para que no estemos tan sufriendo. (Juan Pablo, 2009)

Juan Pablo no sólo se da cuenta del enorme esfuerzo que su madre tiene que realizar para sostenerlo a él y a sus hermanos, para intentar dejar atrás la pobreza que les impide, ya no digamos tener una casa o un vehículo, sino simplemente comer. Juan Pablo se da cuenta también que conseguir la subsistencia ya no es posible en su comunidad de origen. El problema es que esto tampoco sería posible en los campos jornaleros si él no apoyara a su madre de vez en cuando. Lo terrible es

que el trabajo jornalero no sólo es ignominioso y explotador porque le impide a Juan Pablo asistir a la escuela y pone en peligro su salud; sino porque es un trabajo que reproduce la precariedad y la marginación. No es la familia la que reproduce la pobreza de generación en generación, ni su incapacidad ni su ignorancia, como postularía el *Oportunidades*. Es el modelo económico imperante el que reproduce la explotación y es ésta la que genera y perpetúa la pobreza.

Lo preocupante de la inserción infantil al trabajo jornalero, voluntaria y obligada por las condiciones familiares de precariedad al mismo tiempo, no es solamente que el trabajo jornalero no ofrece a las familias ninguna posibilidad de movilidad social, sino que su explotación está siendo impulsada por un afán y un anhelo de superar una condición de "pobreza" que en realidad sólo podrá ser eliminada modificando la política económica que sustenta las ominosas relaciones de desigualdad que pesan sobre las comunidades rurales e indígenas.

Aún más grave es que al socializarse tempranamente en un ámbito discursivo que constantemente los califica como "pobres" y en una esfera laboral en la que no son sino trabajadores temporales y "desechables", estos niños se están acostumbrando a crecer y constituirse como una mano de obra precaria que existe y emigra para ser explotada.

> *¿Y qué quieres ser cuando seas grande Artemio?* Mmmmm… trabajador. Voy [a] cosechar fresa, gladiola… Me gusta a trabajar pues. Me divierto y aprendo a trabajar pues, así cuando ya esté grande ya sé. Mi papá dice "muy bien". Un día trabajé cinco días y me gané quinientos [pesos] nada más (38 dólares, aprox.). Con eso fui comprar mis zapatos, la mochila de mi hermanito, sus zapatos, sus calcetines. (Artemio, , 2009)

Igualmente alarmante es constatar que la dureza de las labores que deben realizar los jornaleros también contribuye a formar o a suprimir ciertas concepciones sobre la vida, el trabajo y el futuro. Inmersos en una era de control y disciplinamiento capitalista donde el "nuevo paradigma del poder es el cuerpo" (Giraldo, 2006: 116), es a través del control, sometimiento, mecanización y disciplinamiento de éste, que se producen y reproducen a los sujetos subalternos. El poder y el control se extienden hasta lo más profundo del cuerpo, de la subjetividad y de la conciencia. Con la especialización y fragmentación del proceso productivo se ha sometido a los trabajadores a jornadas de trabajo tan exhaustivas y a regímenes corporales tan agotadores, exponiéndolos a la desnutrición y al cansancio más extremos, que las posibilidades de planear y alcanzar un futuro distinto son mínimas. Fueron pocos los niños indígenas entrevistados en los campos jornaleros que creían firmemente en la posibilidad de que al crecer podrán ser otra cosa que

no fuera jornaleros. Algunos lo sueñan, mas lo consideran poco factible al tomar en cuenta que hay que estudiar para poder dedicarse a otra cosa y ellos han dejado ya de asistir a la escuela, o porque en sus pueblos "ya ni hay trabajo de nada" (Rufino, 2009).

> Ora nomás voy a trabajar tres días, salimos como las cinco de la mañana pero está bien lejos para trabajar, vamos en el carro muchas horas. Por eso me despierto a las cuatro, hago la comida para mi mamá y mis hermanos. […] Sí me gusta mucho trabajar, me gusta ganar el dinero. Luego le doy a mi mamá. Gano como $110, lo que da el patrón. Pero luego me siento muy mal porque está cansado mi espalda, porque estoy cortando y cortando y todo el día cargando el bote… Luego en veces estoy pensando que mejor yo no me voy a trabajar, pero necesito el dinero pues. Es para casar mi hermano. […] Óscar (hermano de 11 años) no aguanta cargar el bote, pero sí va con nosotros, ayuda a mi mamá a llenar el suyo. […] Yo empecé a trabajar cuando tenía como cuatro años, también mi hermanito está trabajando, está cortando, está cargando el bote. Luego Álvaro (5 años) también va a trabajar, pero nomás aguanta el bote chiquito. Ya nos vamos a ir el miércoles en otra parte porque allá sí hay más trabajo, agarran [aceptan] a los niños. Pero no quiero ir porque allá se pasa muy mal, vamos a cargar el bote y nomás pagan 3 pesos o 1,50 (por cada bote cosechado)[14]. Pero sí voy a seguir trabajando, cuando vamos a ir al pueblo vamos a ocupar el dinero, voy a comprar mi ropa […] Estudiar sí me gusta, voy a leer, voy a hacer letras... pero mi papá no quiere… ¿Y tú no trabajas? (Rufino, 2009)

"Me gusta trabajar acá", concluía Isabel, nunca entendí si resignada o convencida. "…y en Zacatecas, y en Culiacán… es que en mi pueblo no hay trabajo, nomás están sentados". Cenorina, su hermana de 17 años explicaba: "Venimos a buscar dinero, somos pobres y ¿cómo vamos a encontrar si no trabajamos? No tenemos dinero. Vamos a estar buscando trabajo porque somos pobres en mi pueblo. Porque se gasta maíz, y allá nomás sembramos poquito. Es que algunos están vendiendo todo bien caro".

Muchos padres de familia declararon que el campo ya no produce lo suficiente para poder vivir, es decir, para poder cubrir las necesidades alimentarias de la familia y además obtener un excedente que se pueda vender para obtener recursos y comprar otras cosas. Asimismo reconocían que ahora "se necesitan más cosas que antes" debido, sobre todo, a las exigencias de la escolarización de los niños y porque las necesidades alimentarias básicas ya no pueden satisfacerse cultivando la "milpa" (donde se producía maíz, frijol, chile y calabaza) como

14 Tomando en cuenta que los niños alcanzan a cosechar entre 30 y 50 botes por día, dependiendo del producto, su ingreso promedio oscila entre los $45 y los $150 pesos (entre 3.5 y 11.5 dólares), pero para conseguir esta última cantidad tienen que hacer un esfuerzo realmente grande.

antes. Ahora las familias dependen de los ingresos monetarios para comprar la harina de maíz con la que elaboran las tortillas (base de la alimentación campesina), los refrescos, la fruta que no siembran y el huevo o la sopa de pasta que se consume cotidianamente.

Otros jornaleros dijeron que ellos no hubieran tenido que emigrar si existiera en sus comunidades un apoyo adecuado para hacer productivas sus tierras y no sólo donación de fertilizantes que la han vuelto cada vez más dependiente de los agroquímicos. Otros más, afirmaron que aunque este apoyo llegara, para ellos el trabajo campesino ya no es una opción digna de vida.

> La verdá aquí en el pueblo apenas siembra uno pa' comer medio año porque ya no alcanza nada pues. Este año yo sembré un poco de milpa pero aquí el gobierno, el presidente no nos ayuda con nada. Tiene uno que comprar fertilizante para echarle a la milpa pa' que se pueda dar, pero aquí no nos echan la mano la verdá. Ora sin fertilizante ya no da... ¡es lo que pasa! Y otro trabajo no hay. Por eso yo empecé a salir de jornalero desde que tenía ocho años[15] (Rufino, 2009).

Muchos jóvenes relataron que ellos se habían dado cuenta de que ya "no tiene caso" seguir la vida campesina desde hace tiempo y por eso ni siquiera pensaron en dedicarse a ello, optando por buscar suerte en la perpetua itinerancia del trabajo jornalero. El testimonio de Rufino, niño tlapaneco ilustra bien toda esta situación:

> Si falta gente sí se entran a cosechar hasta los chiquitos. Si no, no. Si está mucha gente no entran. Así está bien. Es que si no tenemos dinero para comer hay que trabajar todos, para que compremos pa' comer. Cuando yo sea grande quiero trabajar en cortar fruta. Yo entro todos los días a trabajar, nomás ora no salí. […] ¿Qué siento?, ¡pos siento orgullo!, ¡si ya sé trabajar! Me gusta [trabajar] por dinero. Es que allá en mi pueblo no tiene dinero. Es que no sabe dónde hay trabajo. Es que allá ni siquiera van a sembrar, es que dicen que ya no van a [poder] vender [el] maíz. Porque allá compran maíz, ya no siembran. Porque lo que venden ya no sirve para sembrar, dicen que sale bien sucio ese maíz y ya no sirve[16]. Dicen que la tierra que siembran ese maíz antes está bien buena, porque antes salía como siete camiones y ahora ya sólo salen dos. Yo mejor me vengo aquí con mi papá, aquí si sale dinero. (Rufino, 2009)

---

15 Señor Casimiro Martínez García, Originario de Las Pilas, Montaña de Guerrero.

16 Posiblemente Rufino se está refiriendo a una variedad de maíz transgénico que ha sido introducido en algunas comunidades que está genéticamente programada para que las semillas sean infértiles y no se puedan reproducir. El cultivo del maíz transgénico y su comercialización para producir biocombustibles es otra cuestión que traería graves dificultades para los campesinos rurales e indígenas.

Para las familias indígenas entrevistadas, el trabajo y la compañía de los niños en los campos jornaleros (aún cuando reconocen que no es lo ideal para ellos) es sumamente importante pues les permite responder y adaptarse mejor a las precarias condiciones de vida y aprovechar mejor cualquier régimen laboral. Así, cuando el pago es por jornada de trabajo los niños más grandes aportan un sueldo extra mientras que los pequeños aminorarán la carga de los padres. Y cuando el pago es a destajo el empleo de los niños también permite incrementar los ingresos al aumentar el volumen cosechado por la unidad familiar.

En cada caso el trabajo infantil es empleado como una estrategia de la familia para incrementar, aunque sea en una cantidad mínima, los paupérrimos ingresos percibidos, dado que a una familia con más de tres hijos le es casi imposible subsistir únicamente con el ingreso de los padres, que es extremadamente precario. La simple presencia de los niños en los campos jornaleros, aún cuando no aporten recursos económicos también constituye una ayuda fundamental para la familia. Esto es así sobre todo en el caso de las niñas quienes, mientras la familia pasa todo el día cosechando, se encargan de preparar la comida, cuidar a los hermanitos más pequeños y realizar las labores domésticas que permitan la reproducción del hogar. Ese es el caso de Bladimir, un niño Purépecha de 9 años originario de Michoacán. Su familia (con cuatro hijos) subsiste gracias al ingreso de sus padres y su hermano Osvaldo de 12 años, pero sin la ayuda de Bladimir ésta sería insostenible. Mientras ellos están ausentes Bladimir realiza sólo las tareas domésticas: acarrea agua, lava los trastes, barre, trapea, prepara los alimentos y a veces lava la ropa. Pero, sobre todo, cuida de sus dos hermanitos de dos años y ocho meses de edad:

> Yo para ayudarles les escucho, hago lo que me dicen. Les ayudo a hacer cosas, como a limpiar el cuarto. También cuido a mi hermano y a veces lavo los trastes y mi mamá me dice "ve a comprar eso y eso", y ya le digo "sí mamá" y voy a la tienda. [Cuando] hay que ahorrar voy y compro nomás cinco huevos y medio [kilo] de tortilla, así agarramos más dinero, pero luego sí me quedo con hambre. Pero fue peor cuando mis papás vinieron aquí yo y mi hermano y mi hermana nos quedamos en mi pueblo y tía nos regañó: "¿por qué siempre íbamos allí a comer nosotros?" Por eso ya no fuimos. Aquí voy a estar mejor, me quedo cuidando mis hermanitos. Me siento como un niño listo." (Bladimir, 2009)

Muchos de los padres entrevistados se iniciaron en el trabajo jornalero desde pequeños. Habiendo experimentado ellos mismos la precariedad y el "sufrimiento" del trabajo jornalero, desean que sus hijos "se superen" para que no tengan que vivir como ellos. Por eso realizan el máximo esfuerzo para que uno o algunos permanezcan en la escuela, pero para ello el resto tendrá que emigrar y trabajar. El que los hijos de estos migrantes

tengan que emplearse hoy como jornaleros no evidencia una "transmisión intergeneracional de la pobreza" por la falta de "desarrollo de las capacidades humanas" de la gente, sino una absoluta incapacidad del gobierno y la economía para terminar con las condiciones de marginación y explotación a las que durante décadas han estado sometidas estas poblaciones y que son las verdaderas causantes de la pobreza y la migración.

8. REFLEXIONES FINALES

Arturo Escobar (1988: 430) explica que la invención de los conceptos de "desarrollo" y "subdesarrollo" -junto con la puesta en marcha de sus discursos y retóricas- ha sido elemental para la creación de una nueva sensibilidad internacional e institucional hacia la pobreza que no considera a los "pobres" como sujetos de su propio desarrollo, pues éste se define fuera de ellos, marginándolos de toda planeación y toma de decisiones. En cambio, se ha propiciado la creación de toda una serie de verdades, prácticas, políticas y relaciones sociales que, lejos de erradicar la pobreza, han asegurado y perpetuado su existencia, su profesionalización e institucionalización al objetivarla en la figura de indígenas y campesinos "subdesarrollados".

De este modo, la política social del Estado se estructura de manera que la realidad local del campesino, el indígena, el "pobre" o el "subdesarrollado" es legítimamente organizada, trascendida y re-elaborada por el discurso institucionalizado (Escobar, 1988: 431). El indígena y el campesino terminan siendo caracterizados como sujetos rezagados, cuyas capacidades todavía están por desarrollarse, constreñidos por prácticas y costumbres inservibles que es necesario desechar o transformar mediante políticas focalizadas. Se termina por pensarlos como la manifestación del problema: la "pobreza", el "subdesarrollo", el "atraso" que se busca "combatir" o "erradicar". Pero esto se hace a través de estrategias económicas centradas en el desarrollo de las capacidades humanas que supuestamente no han sabido aprovechar, mas no en un crecimiento económico integral y equitativo.

En consonancia con esto, el *Oportunidades* ha sido construido sobre el principio teórico y práctico de que corresponde al gobierno dotar a los individuos de las "herramientas básicas" para que superen por sí mismos la pobreza. El objetivo se vuelve entonces producir individuos "virtuosos" que puedan realizar actividades mejor remuneradas, obtener mayores recursos y mejorar su calidad de vida por sí mismos, para así poder "progresar" y con ello disfrutar y aprovechar los beneficios que el libre mercado y "la economía" les ofrecen[17]. Todo esto a partir de la dotación de recursos que sin embargo parecen

17 Plan Nacional de Desarrollo, http://pnd.presidencia.gob.mx.

nunca ser suficientes, pero también mediante la modificación de su cultura y sus costumbres proveyéndolos de nuevas pautas de comportamiento, alimentación, educación y cuidado de la salud.

Este es, y no por casualidad, un objetivo en clara consonancia con los ideales de una sociedad postfordista y neoliberal que busca crear individuos independientes, autónomos, regidos por mecanismos de auto-control y auto-vigilancia (Fraser, 2003), que sepan aprovechar las *oportunidades* de "auto-ayuda" que su sociedad y sus gobiernos les ofrecen para "superarse a sí mismos". Tampoco es casualidad que sean los jornaleros agrícolas quienes hayan terminado por encarnanr estos "ideales", pues son ellos quienes, habiendo aprovechado la "*oportunidad*" que el gobierno les ha ofrecido de dejar atrás la "pobreza" de su vida campesina se han convertido en trabajadores asalariados, intentando por sí mismos salir adelante y "superarse". Pero en realidad han terminado por conjugar todas las contradicciones de un sistema económico que se niega a eliminar las desigualdades estructurales al tiempo que reproduce políticas públicas meramente paliativas.

Por otra parte, las políticas públicas de combate de la pobreza, bajo la pretensión de estar dándole un enfoque "integral" al problema de la pobreza atacando sus supuestas "raíces" como la nutrición, la salud y la educación (todas cuestiones profundamente culturales), no han hecho sino evitar abordar la cuestión de abatir la enorme desigualdad estructural que impera en el país (Favela *et al* 2003:40). Todavía más grave es que al pretender que la pobreza tiene "raíces" que pueden ser "superadas" de manera individual no se hace sino naturalizarla, sugiriendo la idea de que si la miseria y la marginación persisten se deberá a que los "pobres" no han sabido aprovechar las *oportunidades* que les han sido ofrecidas para superar por sí mismos sus precarias condiciones de escolaridad, salud, nutrición y vivienda. Haciendo, en consecuencia, que la continuación y la reproducción de la pobreza y la marginación económica y social aparezcan como una cuestión de incapacidad personal y no de estructuras económicas y relaciones de poder que son sumamente difíciles de romper y trascender.

Este aparato discursivo sirve para justificar el surgimiento de una gubernamentalidad basada en operaciones burocráticas, planes estratégicos y políticas públicas que constituyen un auténtico cuerpo de "técnicas de poder y conocimiento" (Escobar, 1988: 435) destinadas a definir y controlar el "desarrollo social". Una gubernamentalidad que debe ser entendida como un vasto poder que se halla disperso en el cuerpo social, capaz tanto de crear mecanismos disciplinatorios que ordenan las relaciones sociales, como de construir y definir nuevas subjetividades e identidades. Un orden social sujeto a las necesidades

del capitalismo que busca organizar la actividad humana de acuerdo a los mecanismos del mercado (Fraser, 2003: 29) y que hace de la pobreza un "concepto operacional" a partir del cual se definen los nuevos estándares para la vida "digna".

Pero la "pobreza" no es sino la construcción simbólica, material y discursiva que hagamos de ella. Por lo tanto, las estrategias para combatirla dependerán también de las representaciones sociales construidas en torno a ella (Gendreau en Gallardo y Osorio, 2001). Mas en México prepondera una noción de la pobreza demasiado estrecha e individualista, por lo que la política social fundamentada en programas como el *Oportunidades*, centrado en las "capacidades individuales" en vez de en el fomento productivo (que también incluye las capacidades colectivas que ancestralmente han tenido las comunidades indígenas y campesinas), han probado ser incapaces de generar mejores condiciones socioeconómicas para la población rural e indígena.

La crisis del campo mexicano, que cada año arroja a miles de familias a la precariedad y la explotación del periplo jornalero, se debe no sólo a décadas de políticas económicas neoliberales devastadoras, sino también a decenas de políticas sociales individualistas y enfocadas a fomentar el consumo, basadas en un "crecimiento económico de bajo perfil" (Favela *et al.,* 2003: 49). Promoviendo una visión que privilegia el papel del mercado y minimiza la importancia de lo colectivo y lo político (Alonso en Gallardo y Osorio, 2001), estos programas han contribuido a la introducción de valores y necesidades antes ajenos a las comunidades, basados fundamentalmente en estándares urbanos de bienestar y promoviendo una visión homogénea y limitada de la "pobreza". Que al parecer de muchos campesinos e indígenas ya sólo puede superarse migrando e incorporándose al trabajo asalariado.

Al verse conminadas a abandonar sus formas tradicionales de vida y subsistencia, y al tener la necesidad de incorporar a los niños a un trabajo que es explotador y reproductor de la desigualdad, éstas inevitablemente participan en la reproducción de un ámbito en el que sus miembros ya sólo son pensados como "pobres" y en el que los niños se ven obligados a tomar en sus manos la responsabilidad económica y moral de superar la "pobreza. Un ejemplo son las familias que dependen o confían ya demasiado en los ingresos de sus hijos y donde son los niños quienes deben satisfacer, con sus propios recursos, sus necesidades y deseos de bienes materiales, y muchas veces incluso las de sus hermanos pequeños, como vimos en los casos de Juan Pablo y Artemio.

Podemos decir entonces que la dominación hegemónica a la que se enfrenta la población indígena y campesina calificada y entendida como "pobre" no es sólo una cuestión de sujeción económica y política, sino una cuestión de control y transformación de sus modos

y estrategias culturales de vida. Al mismo tiempo, el orden político dominante trastoca, mediante discursos y políticas públicas de mera beneficencia, la sustancia de sus experiencias cotidianas sobre el bienestar y lo que es deseable ser y tener. Con esto se logra controlar y flexibilizar no sólo los ritmos de vida de los jornaleros, sino también las formas en que éstos se ven, se viven y se piensan a sí mismos, en este caso como individuos "pobres" que anhelan *desindianizarse* y *descampesinizarse* para poder "superarse" a sí mismos.

La explotación de los niños y de las familias no se limita al ámbito laboral o económico, sino que se extiende y opera también a través de una serie de relaciones de poder que los compelen a transformar sus modos de vida, sus prácticas cotidianas, sus necesidades y sus expectativas. Paralelamente a esto, se va legitimando la construcción institucional de la "pobreza" y la reproducción de las relaciones de desigualdad y los regímenes de explotación sobre los que se apoya la economía neoliberal. La consecuencia es que al tiempo que se intenta erradicar la pobreza y retener a la población campesina en sus regiones de origen, las cifras de la miseria van en aumento, la migración familiar jornalera crece y el trabajo infantil se perpetúa. Porque la solución no está en pretender igualar los ingresos mediante transferencias periódicas como plantea el *Oportunidades*, sino en abatir una lacerante desigualdad estructural que se manifiesta y se reproduce en todos los ámbitos de la vida y el quehacer de estas poblaciones.

Sobre las comunidades indígenas y marginadas de México pesa un discurso hegemónico "cuantitativista" que entiende a la "pobreza" como un listado de carencias que hay que cubrir y a los "pobres" como individuos con capacidades "subdesarrolladas". Se piensa en las problemáticas de las comunidades en términos muy estrechos e individualistas y no contextualizados en lo sociocultural y lo político. Por lo tanto no se impulsan acciones que persigan un cambio estructural o un desarrollo duradero, responsable y auto sustentable. Pero mientras continuemos reproduciendo concepciones individualistas y simplistas sobre la pobreza seguiremos produciendo también políticas públicas débiles y limitadas, que no harán sino fomentar la resistencia institucional y estructural al cambio, al cuestionamiento público y a una auténtica redistribución de la riqueza.

Hace falta entonces ejercer una persistente crítica a la manipulación discursiva de la "pobreza" para deslegitimar la retórica neoliberal y generar, desde una nueva ética ciudadana global y local, alternativas a la mundialización de la explotación y el empobrecimiento. Alternativas que sólo pueden funcionar si se construyen basadas en el reconocimiento de los saberes y las culturas indígenas y campesinas. Entendiendo a esta población no como individuos que deben "desarrollarse" y "superarse",

sino como colectividades que durante milenios han sabido organizarse para identificar y atender sus necesidades y llevar a cabo proyectos de vida propios y auto-sostenidos. Mucho antes de que surgieran los planes de desarrollo, las políticas económicas que le dieron la espalda al campo y la "caridad" estatal. Se requiere de propuestas económicas y proyectos sociales que no teman enfrentar las soluciones políticas. La economía y el Estado deben existir en función de la humanidad y no ésta en función de aquellos (Alonso en Gallardo y Osorio 2001).

Tiempo atrás la lengua mixteca no tenía la necesidad de nombrar a la pobreza. No porque no existieran las carencias, sino porque la vida no se pensaba en esos términos. Pero cuando el mundo comenzó a describirse en términos de riqueza y pobreza, de desarrollo y subdesarrollo; y ciertas formas de producción se conjuntaron con ciertas formas de dominación, los indígenas fueron marginados y poco a poco fueron convertidos en el sinónimo del atraso y la miseria. A la pobreza se le dio un rostro indio y la palabra "indígena" se volvió un estigma. Hoy los niños jornaleros luchan por dejar de ser pobres intentando dejar de ser indígenas.

9. BIBLIOGRAFÍA

Aragonés, Ana María 2004 "Migración y explotación de la fuerza de trabajo en los años noventa: saldos del neoliberalismo" en Rubio, Blanca (coord.) *El sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio* (México DF: UNAM-Plaza y Valdés).

Canabal, Beatriz 2008 *Hacia todos los lugares: migración jornalera indígena de la Montaña de Guerrero* (México DF: UAM/Gobierno del Estado de Guerrero/UNISUR/CIESAS).

Cortés, Fernando, Israel Banegas y Patricio Solís 2007 "Pobres con Oportunidades: México 2002-2005" en *Estudios Sociológicos* (México DF) Vol. XXV, Nº 73.

Dehouve, Danièle 2001 *Cuando los banqueros eran santos: historia económica y social de la provincia de Tlapa, Guerrero* (México DF: Universidad Autónoma de Guerrero).

Enciso, Angélica 2009 "Pese al incremento en el número de pobres, vamos por el camino correcto: Cordero" *La Jornada* 2009 (México DF) 21 de julio.

Escobar, Arturo 1988 "Power and Visibility: Development and the Invention and Management of the Third World" en *Cultural Anthropology* (Nueva York) Vol. 3, Nº 4.

Favela Alejandro, Miriam Calvillo, Alfonso León, Israel Palma y Pablo Martínez 2003 *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo* (México DF: UAMI / Plaza y Valdés / CEDIOC).

Fraser, Nancy 2003 "¿De la disciplina hacia la flexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (México, D.F.) Vol. XLVI, Nº 187.

Gallardo, Luis y Joaquín Osorio (coords.) 2001 en *Los rostros de la pobreza: el debate* (México, D.F: ITESO / IBERO / Limusa) Vol. 1.

Giraldo Díaz, Renato 2006 "Poder y resistencia en Michel Foucault" en *Tabula Rasa* (Bogotá) Nº 4.

Glockner, Valentina 2008 *De la montaña a la frontera: identidad, representaciones sociales y migración de los niños mixtecos de Guerrero* (México DF: El Colegio de Michoacán).

Monaghan, John 1995 *The covenants with earth and rain: exchange, sacrifice, and revelation in mixtec sociality* (Norman: University of Oklahoma Press).

Muñoz, Maurilio 1963 *Mixteca-Nahua-Tlapaneca* (México DF: Instituto Nacional Indigenista).

Nemecio, Isabel Margarita 2006 *Migrar o Morir: el dilema de los jornaleros agrícolas de la montaña de Guerrero* (México DF: Centro de Derechos Humanos de la Montaña *Tlachinollan*).

Ocampo, Sergio 2005 "Metlatónoc, el imperio de la pobreza. Crónica de la visita del presidente mexicano Vicente Fox" en www.rebelion.org/noticia.php?id=18256 Acceso 8 de agosto de 2009.

Ocampo, Sergio y Ernesto Martínez 2008 "Niños jornaleros, expuestos a peligros y abusos: ONG" en *La Jornada* (México DF) viernes 13 de junio.

Pérez, Elba 2005 "La fuerza de trabajo migrante mexicana, de procedencia rural, ante el mercado laboral norteamericano" en Brumer, Anita y Piñeiro, Diego (coords.) *Agricultura Latinoamericana: Novos arranjos e velhas questoes* (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul).

Preciado, Jaime 2001 "Prefiguraciones alternativas a la pobreza en México: sus condicionantes teóricas" en Gallardo, Luis y Joaquín Osorio (coords.) *Los rostros de la pobreza: el debate* (México DF: ITESO / IBERO / Limusa) Vol. 1.

Reyes de la Cruz, Virginia 2002 "La niñez jornalera de la mixteca Oaxaqueña" en <www.uam.mx/cdi/foroinvisibilidad/trabajo/lamixteca.pdf> Acceso 26 de octubre de 2005.

Sánchez, Kim 2005 "La experiencia de niños y niñas en la migración estacional de jornaleros agrícolas en México" en Brumer, Anita y Piñeiro, Diego (coords.) *Agricultura Latinoamericana: Novos*

arranjos e velhas questoes (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul).

SEDESOL 2003 *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006* (México DF: Secretaría de Desarrollo Social-Plan Nacional de Desarrollo).

2008 *Oportunidades: un programa de resultados* (México DF: Secretaría de Desarrollo Social).

2009 *Oportunidades para vivir mejor* (México DF: Secretaría de Desarrollo Social).

Zúñiga, Antonio e Israel Rodríguez 2009 "Son 80 millones los pobres que hay en el país, afirma especialista" en *La jornada* (México DF) 21 de julio de 2009.

ENTREVISTAS

Entrevista con Rosalinda, niña mixteca entrevistada en campos jornaleros de Oacalco, Morelos, 2009.

Entrevista con el Sr. Andrés Basilio, originario de Cochoapa el Grande, Guerrero, Tlapa, Guerrero, 2009.

Entrevista con Javier, campesino mixteco entrevistado en Metlatónoc, Guerrero, 2009.

Entrevista con Carolina, niña mixteca entrevistada en los campos jornaleros de Oacalco, Morelos, 2008.

Entrevista con Florentina, niña mixteca entrevistada en la comunidad de Oacalco, Morelos, 2009.

Entrevista colectiva con niños tlapanecos y nahuas del Albergue para Niños Indígenas de la comunidad de Zapotitlán Tablas, Guerrero, 2009.

Entrevista con Juan Pablo, niño purépecha entrevistado en los campos jornaleros de Yurécuaro, Michoacán, 2009.

Entrevista con Artemio, niño mixteco entrevistado en los campos jornaleros de Oacalco, Morelos, 2009.

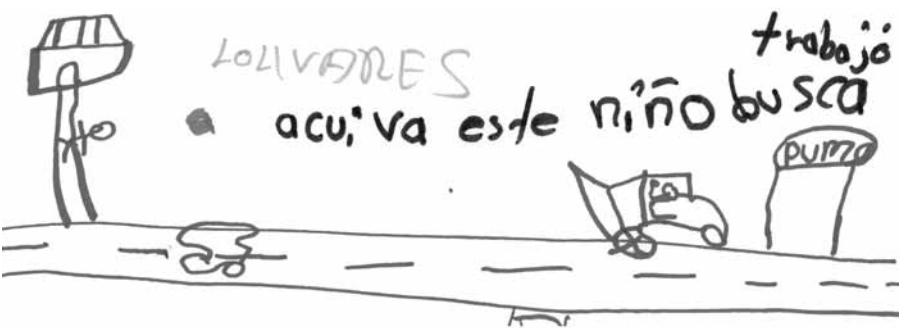
Entrevista con Rufino, niño mixteco entrevistado en los campos jornaleros de Oacalco, Morelos, 2009.

Entrevista con Bladimir, niño puréhpecha entrevistado en los campos jornaleros de Yurécuaro, Michoacán, 2009.

ANEXO

"No tengo dinero. Llora, llora porque no tengo dinero. No tiene dinero para comprar su ropa". Artemio, 12 años

"Está pobre". Carlos, 13 años



"Aquí va este niño buscando trabajo". Olivares, 10 años

"Está llorando, viene a pedir comida. Encontró dinero". Venancia, 12 años

Henry Renna Gallano*

RESISTENCIAS URBANAS EN LA CIUDAD NEOLIBERAL

1. INTRODUCCIÓN

El caso chileno es referente de los análisis sobre procesos asociados a la influencia del neoliberalismo en América latina. No es menor que The Heritage Fundation –*think tank* de reconocimiento internacional del cual forma parte Margaret Tacher– posicione a Chile dentro de los *top 20* del ranking mundial de libertad económica, el Estado más abierto de América Latina y el undécimo a escala mundial (Fazio, 2007). Tampoco sorprende que la red de investigación Globalization and World Cities (GaWC, 2008) identifique Santiago dentro de las cuarenta "ciudades globales" más importantes del mundo. Este reconocimiento mundial tiene explicación en las características del modelo chileno, el cual ha sostenido en sus ciudades, indistintamente del régimen político, una trayectoria permanente de profundización del neoliberalismo. Se trata de un proceso que ha naturalizado una configuración desigual de las relaciones de poder que perpetúa la imposibilidad de muchos y muchas para incidir sobre el curso del proceso urbano.

La mayoría de las investigaciones que se han hecho cargo del proceso de neoliberalización de las ciudades establecen como tesis que,

* Politólogo, Director Diplomado en Movimientos Sociales Latinoamericanos y Autogestión Comunitaria y Dirigente del Movimiento de Pobladores en Lucha, Chile.

en este proceso, los agentes del mercado adquieren un protagonismo inimaginable décadas atrás. En esta línea, la rentabilidad de la localización de las actividades y la selectividad del capital pasan a ser el proceso rector de crecimiento urbano. Aceptando esta perspectiva, nuestra hipótesis la amplía en una propuesta de mayor alcance. La reproducción del capital no opera de modo aislado, sino es parte de un medio mayor: un proyecto político que tiene por objetivo reproducir el poder de los actores del Estado y de los agentes del mercado para garantizar, a través del control espacial, el orden (económico, político, cultural) edificado.

Frente a este proyecto hegemónico de ciudad, se observa en los últimos años en Santiago de Chile, el inicio de un despliegue de estrategias y saberes ya no provenientes de la academia o de los partidos políticos tradicionales, sino de organizaciones y movimientos sociales. Sus intereses en materias relativas a la ciudad, giran en torno a problemáticas que atañen directamente el diseño de las políticas habitacionales y urbanas, y las decisiones de los gobiernos sobre el ordenamiento territorial. A través de sus acciones cuestionan las narrativas celebratorias del neoliberalismo, poniendo en evidencia los impactos menos visibles del modelo tras el supuesto "éxito" de la política habitacional chilena y la competitividad de sus ciudades.

Cuando se analizan estas resistencias urbanas en la experiencia del Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL), enseñan dos elementos centrales: uno, los objetivos de los nuevos movimientos sociales no se reducen a una reivindicación viviendista, sino que apuntan a proyectos socio-políticos más amplios; y dos, las formas de acción de algunos movimientos abren una transición desde las tradicionales demandas y reivindicaciones elevadas hacia el Estado, a alternativas autogestionadas para producir el hábitat que se levantan desde los territorios.

En este trabajo se describe la trayectoria de la ciudad neoliberal en Santiago de Chile, y se identifica y reconstruye una alternativa de producción de hábitat, la desplegada por el Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL) en la comuna (municipio) de Peñalolén, también de Santiago. Se muestran las dos caras del poder urbano: dominaciones y resistencias. El diseño hegemónico y las alternativas de avance y autodefensa popular en una ciudad neoliberal. En este sentido, hay dos interrogantes a responder: ¿Cuál ha sido la trayectoria de la neoliberalización de la ciudad de Santiago de Chile? Y, ¿qué características tiene la experiencia del MPL en tanto se despliega frente a las formas hegemónicas de producir nuestro hábitat?

2. EL PROYECTO DE CIUDAD NEOLIBERAL

2.1. LA CIUDAD COMO ESPACIO DE DOMINACIÓN

A lo largo de la historia, la especie humana ha encontrado en las ciudades un campo fecundo para desarrollar el perfeccionamiento del control sobre la población. La trayectoria exponencial de urbanización en América es el esfuerzo por diagramar una trayectoria de poder y expandir singulares modalidades de ordenar la vida humana (Ornelas, 2004; Piñeiro, 2004). Estos nuevos lugares artificiales son producidos por relaciones de poder, y también son productores de nuevas relaciones. La ciudad no es un constructo estático, sino un proceso dinámico donde el territorio es significado por sus habitantes y, de forma paralela, genera prácticas significantes en ellos. Existe en ella una permanente "recursividad"[1] entre las relaciones colectivas y las condiciones territoriales (Mesías y Romero, 2004). Una "determinación en doble vía" entre lo social y lo espacial, señalaría Luis Cuervo (2003: 84).

Si extendemos este argumento —que la experiencia de vida está entrelazada con las condiciones territoriales- se reconoce también que, a nivel estructural, la forma urbana, junto con el orden económico, político y cultural, se constituyen en simultaneidad (Valdés, 2008). Esta idea de una constitución simultánea de lo social y lo espacial se aleja de las propuestas que manejan una causalidad lineal entre ciertos factores y la forma urbana, y propone comprenderla como una malla heterogénea de interacciones que se urden conjuntamente en un proyecto común (Quijano, 2000). La ciudad, entonces, es una construcción histórica de la vida humana que se ha ido ordenando por una trayectoria de disputas a lo largo del tiempo; una genealogía de pugnas entre el Estado, el Mercado y la Sociedad, que interactúan y se entrecruzan en la producción del hábitat (Sepúlveda y Fernández, 2006).

Este proceso de producción del hábitat es contradictorio y complejo, en tanto las lógicas que se materializan o intentan materializarse son heterogéneas. Como conceptualizan Hilda Herzer:

> …está la lógica de la ganancia —donde la ciudad es objeto y soporte de negocios de los agentes el mercado; la lógica de la necesidad –impulsadas por aquellos grupos y sectores de la sociedad que no logran

1 La idea de recursividad en estricto rigor se refiere a la comprensión epistemológica del pensamiento complejo que supera la mecanicidad descartesiana propia del racionalismo liberal, proponiendo que los productos y los efectos son, al mismo tiempo, causa y productores de aquello que los produce. Con este principio se rompe con la idea lineal de causa-efecto (Morin, 1998).

> procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito mercantil–; y la lógica de lo público, donde el Estado actúa a través de las regulaciones y políticas para sostener estas u otras lógicas (Herzer et al., 1994: 12)

Las relaciones conflictivas entre estas lógicas que se van institucionalizando en el tiempo delimitan el marco de lo posible en la producción del hábitat.

La perspectiva de este trabajo pretende dar cuenta de una cuestión que se considera central: aunque en ciertos momentos el antagonismo entre los actores (clases, sectores, grupos, etc.) está en latencia, el resultado urbano parcial que convive con la organización societal de cada época ha sido fruto de enfrentamientos entre ellos, mostrándonos el orden urbano, el "proyecto de ciudad" de los vencedores. Si bien en el pensamiento convencional se asocia orden con lo ordenado –en este caso, un espacio urbano diseñado premeditadamente–, tras el desorden urbano que perciben nuestros sentidos existe una racionalidad implícita a la que debe servir el espacio metropolitano (Durán, 2008), el cual institucionaliza una situación dominante convirtiéndola en hegemónica. Jesús Treviño (2001: 2) señala que: por muy desordenada o caótica que nos parezca la ciudad, su falta aparente de coherencia técnica refleja que en la práctica es el resultado de las divergencias entre los actores en disputa.

Como ha ocurrido regularmente en la historia de América Latina, las condiciones en que se dan estas disputas en torno a la ciudad son inequitativas en términos de recursos económicos, políticos y simbólicos. Como consecuencia, la forma de producir el hábitat que se ha ido definiendo en el tiempo ha producido un ordenamiento territorial desigual. El orden instituido por este "proyecto de ciudad" que va tomando forma a partir de las pugnas entre el Estado, el Mercado y la Sociedad, no es espontáneo y no es propio de un progreso lineal sino es producto y productor de una hegemonía. Esta hegemonía urbana, que hoy es de los actores del Estado y los agentes del mercado, es el proceso que urde la diagramación dominante en la producción del hábitat con el cuadro económico, político y cultural, asegurando un "régimen de transmisiones entre la estructura social y la conformación física de la ciudad" (Rama, 1984: 42). La ciudad de hoy es neoliberal en la medida en que su orden es producto y productor del neoliberalismo.

2.2. EL PROYECTO POLÍTICO DE LA CIUDAD NEOLIBERAL EN AMÉRICA LATINA[2]

Específicamente, ¿cuál es el proyecto de ciudad neoliberal? Gran parte de los estudios que se han hecho cargo del proceso de neoliberalización de las ciudades indican que los cambios en los patrones de urbanización se relacionan con las nuevas políticas del modelo de desarrollo (Portes, Roberts y Grimson, 2005; Janoschka, 2002, Borsdorf, 2003). Se afirma de modo general que, hoy en día, el curso del proceso urbano se define por cómo la rentabilidad del suelo dibuja la espacialización de las actividades humanas. En la ciudad neoliberal el centro de gravedad es el mercado de suelo, los modos de optimización de la acumulación y reproducción capitalista actual son la base de determinaciones en la configuración socio-espacial (Donato, 2009). En este marco, la tarea central de los gobiernos, según los parámetros neoliberales, consistiría en crear las condiciones para que el mercado de tierra urbano pueda operar lo más eficientemente posible, con las políticas públicas a la zaga del mercado. La "lógica de la ganancia", impuesta en este caso por los agentes del mercado nacional, regional y mundial, atraviesa todo el territorio haciendo de sus espacios apéndices de la reproducción del capital.

Esta perspectiva es necesaria, pero no suficiente para comprender "el neoliberalismo realmente existente" en la región (Theodore, Peck y Brenner, 2009: 2). Podría dar a entender que en la ciudad neoliberal el libre mercado es lo central, pero el mercado no es tan libre. La idea de la hegemonía del mercado es un falso problema, en tanto este nunca ha sido operativamente una fuerza autónoma.

La característica principal del proceso que se denomina neoliberalismo es que el núcleo de formación de la ciudad constituida según ese modelo descansa, más que en la libertad económica y la omnipotencia del mercado, en un proyecto político que devela sistemáticamente sus intervenciones desde el aparato burocrático. En las ciudades, "el tipo de actividad económica y la localización no son una fuerza social autónoma. Estas dependen de las decisiones sociopolíticas y de la capacidad del Estado para ejecutarlas" (Petras, 2004: 48). Hoy como ayer, la política dirige el mercado. El proyecto político de la ciudad neoliberal se sustenta en una asociación de complementariedad y de complicidad de los actores estatales con los

---

2 La reflexión de este apartado se alimentó de una serie de conversaciones-entrevistas sostenidas con: Hugo Fazio, Alfredo Rodríguez, Rubén Sepúlveda y Ana Sugranyes. Asimismo de los comentarios y críticas de Susana Aravena, Alejandra Sandoval, Enrique Oviedo, Paula Rodríguez y Paulina Matta. A todos ellos agradezco su colaboración.

agentes del mercado. Desde la década de los setenta se instauró en Chile y en muchos países de la región un nodo estatal/mercantil que opera como eje articulador de la hegemonía urbana. Efectivamente, uno de los objetivos centrales de este proyecto es asegurar la rentabilidad para los agentes del mercado, pero su fin primordial, y condición indispensable para la estabilidad del intercambio mercantil, es garantizar a través del control espacial el orden (económico, político y cultural) edificado.

Para efectos de este trabajo, se entiende el control espacial como la capacidad del nodo estatal/mercantil de regular en el tiempo las relaciones en la producción del hábitat. Este históricamente ha tenido dos salidas diferentes: se despliega a través de formas coercitivas en los regímenes autoritarios, o de formas coactivas en los democráticos. Vale decir, un control *de facto* en el primer caso, y otro legitimado por la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas, en el segundo (Weber, 1994). En la ciudad neoliberal, indistintamente del régimen político, coexisten dos formas de control, una combinación de formas coercitivas con coactivas, para sostener el orden en el tiempo. Hay coerción, expresada en la represión y disciplina para la fundación de la nueva ciudad, que van creando condiciones de aceptación y sumisión;[3] y hay coacción, que se expresa en el despliegue de subjetividades y saberes a través de políticas sociales impulsadas por los gobiernos de turno, y de obra de los medios de comunicación y la empresa privada, que socializan el orden creado, eliminando todo vestigio, recuerdo y memoria de las conquistas del pasado.[4] Se da así una refundación fáctica del territorio, impuesta generalmente a través de dictaduras y que se extiende selectivamente en democracia, junto con la socialización de subjetividades y de un pensamiento único, que se inicia marginalmente en dictadura y se extiende masivamente en

---

3 Por ejemplo, el poblador sabe que si no cancela las cuotas de la vivienda será desalojado, que si no cuenta con ahorro no podrá postular, que si participa de una "toma" quedará fuera de la postulación, que si presenta una demanda colectiva no habrá interlocutor (en el mejor de los casos) o corre el riesgo de ser encarcelado (Rodríguez, 1982).

4 Hoy ocurre que si el poblador no cancela las cuotas de la vivienda, puede repactar el crédito o pedir otro para cubrir la deuda, pero seguirá viviendo en la inseguridad; si no cuenta con ahorros, postula a la vivienda solidaria sin deuda, pero junto a las familias que sí tenían ahorros, por lo que se convierte en el nuevo pobre dentro del condominio social para los que dejaron de ser pobres. Ya no cree en las "tomas", porque le dijeron que eran cosas del pasado y sólo espera cumplir con las exigencias administrativas para la postulación al subsidio y que le den la llave en mano. Ya no se organiza, porque su sueño se limita a la casa propia, un asunto de privados; e incluso este poblador dejó de creer que es poblador, porque el Estado y el mercado le dijeron que ya no lo era.

democracia. En este sentido, si el control espacial en las ciudades de América Latina se aparece hoy de forma más suave, no es por ello menos real.

El control en la ciudad neoliberal institucionaliza un orden desigual en el territorio mediante tres técnicas que delimitan el marco de lo posible en la producción del hábitat: a) "mercantilización del espacio urbano", en complicidad y complementariedad con la rentabilidad de la empresa privada; b) "supresión del espacio político de reivindicación", a favor del nuevo orden institucional (Rodríguez, 2009: 87, 96); y ambos articulados por c) la reproducción de subjetividades y de un saber hegemónico sobre la producción del hábitat que invisibiliza e inferioriza cualquier alternativa de producción del hábitat por fuera del Estado o del mercado. Estas tres técnicas del nodo estatal/mercantil en la ciudad neoliberal permiten sostener y profundizar un orden territorial desigual y reproducir en el tiempo una singular forma de producir el hábitat urbano.

Entonces, los planes y el conjunto de instrumentos reglamentarios utilizados para orientar el desarrollo económico-territorial en la ciudad desarrollista del siglo veinte, cambian en la ciudad neoliberal en el siglo veintiuno por proyectos selectivos, instrumentados en formas de cooperación entre actores públicos y privados. Así fue como "la negociación y los procedimientos contractuales, más próximos al mundo empresarial, reemplazaron en buena medida a los grandes planes jurídicos implementados anteriormente por el Estado" (Ciccolella y Mignaqui, 2009: 44). Pero esto no quiere decir que el Estado no sea responsable del ordenamiento territorial, ni menos que es mero espectador del curso del proceso urbano. Más precisamente, y concordando con Marcuse y Van Kempem (2000, citado en Veiga, 2009: 55), aunque la forma de hacer ciudad cambió, "las pautas de desarrollo urbano son sujeto de control y de gestión, lo que significa que no son resultado de fuerzas inmanejables o leyes económicas no controlables". El Estado, a través del gobierno, central y local, continúa siendo vital para el desarrollo de las ciudades y gravitante en la reproducción de desigualdades. Si "el neoliberalismo aspira a crear una utopía de mercados libres (…), en la práctica ha intensificado drásticamente algunas formas coercitivas y disciplinarias de intervención estatal" (Theodore, Peck y Brenner, 2009).

Especialmente la experiencia chilena da cuenta que el Estado no ha "desaparecido" sino está imbricado con el mercado, permitiendo con su complementariedad, la reproducción de la hegemonía urbana y la explotación de sus habitantes.

3. SANTIAGO DE CHILE. PLAN PILOTO DE LA CIUDAD NEOLIBERAL: 1974-2008

La trayectoria de la ciudad neoliberal en Santiago de Chile puede ser descrita en tres etapas: (1) transición; (2) consolidación; y (3) naturalización.

3.1. ETAPA DE TRANSICIÓN: 1974-1979

La etapa de transición, entre 1974 y 1979, se diseñó desde la necesidad de jerarquizar el poder territorial y sentar las bases para el nuevo orden. Su primera herramienta fue la Reforma Municipal iniciada en 1974, a un año del golpe militar contra el gobierno de Salvador Allende. La reforma, que ofrecía una descentralización administrativa, concentró el poder local en los alcaldes, que hasta 1989 fueron nombrados por el gobierno militar. Esta reforma, lejos de cumplir el objetivo de desconcentrar el poder central, reafirmó una verticalidad autoritaria desde el Estado central hacia los municipios, que permitió perfeccionar las estrategias coercitivas sobre la población. La aparente descentralización no fue más que el despliegue territorial a nivel local del autoritarismo.[5]

De modo paralelo al emplazamiento de las nuevas formas de control territorial, se abrió "un periodo de detección, de ubicación del enemigo, de circunscribirlo espacialmente" (Rodríguez, 2009: 88). En 1974 se implementó un plan de contingencia administrado por la Oficina de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI), para dar respuesta a las 500 mil personas que habitaban en 390 "campamentos" de la Región Metropolitana (Morales y Rojas, 2009: 126). Este plan tenía dos vertientes: la habilitación espacial de las viviendas existentes, y un programa de construcción de viviendas económicas. Se aplicó entre 1974 y 1979, y fue la antesala de las reformas habitacionales y urbanas que marcarían en adelante el rostro de Santiago.

No era sólo el problema de los "condenados" en las ciudades, diría Frantz Fanon, lo que preocupaba a la junta militar, sino su percepción de que los campamentos eran foco de insurgencia y resistencia al proyecto político que se proyectaba. De esta forma, los subsiguientes planes de erradicación servirían a un triple propósito: solucionar problemas habitacionales de familias "sin techo", desarticular a los grupos poblacionales capaces de constituir movimientos sociales y,

5 Hechos importantes de este proceso son la promulgación del D.L. 573 en 1974, que definía el municipio como una "institución funcional y territorialmente descentralizada"; el D.L. 1289, de 1976, que establece su naturaleza y funciones, permitiendo la extensión de corporaciones de carácter privado y el principio de subsidiariedad a nivel local; y el D.F.L. 1 en 1980, que entrega a los municipios servicios públicos históricamente centralizados, como salud y educación.

no menos importante, recuperar para el mercado los terrenos valiosos que ocupaban los campamentos.

El cierre de la transición hacia la ciudad neoliberal consistió en el establecimiento de un entramado institucional con la Política Nacional de Desarrollo Urbano (D.L. 420, 1979). Esta política, que liberaliza el mercado de suelo, es paradigmática a nivel mundial por la ortodoxia de sus principios, socializados masivamente a modo de pensamiento único.[6] Entre sus medidas, elimina los impuestos a las transacciones de propiedades y a la tenencia de sitios eriazos, elimina la posesión estatal de suelo y, junto con otra reforma, amplía el límite de crecimiento urbano en más del doble de la regulación anterior.[7] En la práctica, la liberalización del mercado de suelo no significó una tendencia hacia la competencia perfecta o una mayor libertad, como se preveía. Por el contrario, provocó una escalada creciente de los valores del suelo y prácticas especuladoras de privados que, hasta hoy, representan una de las mayores restricciones para el acceso a la vivienda y causa de desalojos forzosos de los sectores populares.

Ya en los primeros años de la dictadura se observan las dos formas de control espacial y sus técnicas: la coerción, realizada mediante la supresión del espacio político de reivindicación a través de las erradicaciones de los sectores populares; y la coacción, con la construcción de un proyecto que da cuerpo al nuevo orden a través de la mercantilización del suelo urbano y sus principios como nuevo discurso hegemónico.

3.2. ETAPA DE CONSOLIDACIÓN: 1980 - 1989

La etapa de consolidación, entre 1979 y 1989, es el proceso que diagrama espacialmente de forma definitiva el nuevo orden político de la ciudad de Santiago. Este proceso se inicia con una de las mayores innovaciones del proyecto neoliberal a nivel mundial, y cuya cuna es Chile: la política de vivienda habilitadora del mercado. Esta política está orientada a promover la operación del mercado financiero, cons-

---

6 El suelo urbano no es un bien escaso; su aparente escasez es consecuencia de la falta de armonía de las regulaciones con que se pretendía guiar el desarrollo urbano y las condiciones de oferta y demanda que rigen los mercados inmobiliarios; los mercados de suelo son los mejores asignadores de tierra entre los distintos usos; por lo tanto, los usos del suelo al interior de las ciudades será decidido de acuerdo con la mayor rentabilidad que se pueda obtener; el uso del suelo debe regirse por disposiciones definidas por los requerimientos del mercado; se definirán procedimientos que permitan el crecimiento natural de las áreas urbanas siguiendo las tendencias del mercado (PNDU, 1979).

7 La política de 1979 desarticula el Plan Regulador Intercomunal de Santiago formulado en 1960, sustituyendo el límite de 38.600 hectáreas por uno de 100 mil.

tructor e inmobiliario, en un esquema donde la vivienda se concibe como mercancía y producto intercambiado libremente. Se denomina como *habilitadora* por dos motivos: por su contribución a la estabilidad macroeconómica a través de la lógica ahorro-subsidio-crédito, que reduce, o al menos normaliza, los ciclos de la actividad constructora; y por la inclusión de familias al consumo de vivienda (Caicedo, 2006: 166). En este modelo de gestión habitacional bajo la lógica mercadista, la vivienda es parte de una red compleja de relaciones monetarizadas y que son centralmente habilitadas por los gobiernos. El paso de poblador a propietario permite formalizar la entrada al mercado de los antes desposeídos y estimular la producción del sector constructor de viviendas. Así, transforma la demanda real en demanda efectiva, mientras los gobiernos aseguran un mercado permanente de reproducción del capital a los productores de vivienda y, un nuevo marco de explotación para la gente, ahora como propietarios dentro del sistema.

Desde 1979, esta política dio forma al Programa de Erradicación y de Radicación de Campamentos,[8] prácticamente una "limpieza espacial" impulsada por el gobierno militar. Entre 1979 y 1985, más de 48 mil familias fueron desalojadas y desplazadas (Hidalgo, 2007: 10). Se erradicó —fragmentando- a los sectores populares de comunas con alto valor del suelo, para radicarlos —agrupando- en comunas con bajo valor. Este reordenamiento socio-espacial profundizó la concentración de la pobreza en ciertas comunas, facilitando una zonificación de los sectores populares. Se fortaleció así la homogenización territorial de ciertas comunas y una alta heterogeneidad de ellas en relación al resto de la ciudad, con la consiguiente agudización del carácter polar del espacio urbano.

Se dio como exitosa la consolidación del proyecto con la institucionalización formal de las desigualdades creadas a partir de 1981, a través de la reorganización territorial de la provincia de Santiago (D.F.L. 3260). Esta quedó dividida administrativamente en 32 comunas, de las cuales 18 eran nuevas y correspondían a partes de antiguas comunas que fueron separadas de las originales. De esta manera, se formalizó legalmente la concentración de la pobreza en sectores específicos de la ciudad. Según el discurso oficial, la homogeneización socio-espacial de las comunas tenía por objetivo facilitar la focaliza-

8 Mientras el primero se enfocaba en la construcción de redes públicas de campamentos ubicados ya en la periferia, siendo característica la habilitación por caseta sanitaria, el segundo suponía una restitución de los títulos de propiedad de terreno "tomados" y el traslado de las familias asentadas en comunas de altos ingresos hacia la periferia de la ciudad, surgiendo como icono la "vivienda básica".

ción de las políticas sociales, que se concentraban en la población de más escasos recursos.[9] Una de las comunas creadas fue Peñalolén, que concentraba la pobreza de la antigua comuna de Ñuñoa.

Al final del periodo de la dictadura, su proyecto "fundacional" había permitido que Santiago volviera a ser una ciudad ordenada. Según lo registra el boletín *Hechos Urbanos* 79 de SUR Profesionales (1988: 2), los resultados en Santiago por comuna del plebiscito en 1988, en que se dirimía la permanencia de Pinochet en el poder, mostraban la nueva configuración socio-espacial: aquellas comunas en que ganó la continuación del régimen (el SÍ) corresponden exactamente a los territorios que fueron "limpiados", donde residían los sectores de mayores ingresos de la ciudad y del país (Providencia, Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea).

3.3. ETAPA DE NATURALIZACIÓN: 1990-EN ADELANTE

La tercera etapa de naturalización, que se extiende desde 1990 hasta hoy, se inicia con el reconocimiento internacional que hizo el Banco Mundial en 1993 al modelo chileno. Durante la década de los ochenta, la trayectoria nacional en materia habitacional contó con el apoyo de instituciones crediticias y financieras internacionales (BID, FMI y BM). Pero fue sólo en 1993 que el Banco Mundial reconoció el modelo chileno, "recomendando" mundialmente esta experiencia, que había comenzado a materializarse hacía más de una década[10] (World Bank, 1993).

A partir del modelo de política habitacional se han construido casi dos millones de viviendas de interés social en Chile. Sólo en democracia, entre 1990 y 2008, se edificaron más de 1.444.780 viviendas[11], manteniéndose el patrón de localización y desigualdad socio-

---

9 "Esta división tiende hacia comunas más chicas, donde al alcalde le sea más fácil el manejo e inversión de fondos […] hay otro aspecto que es muy importante, que tiene que ver con la identificación de ciertas áreas más homogéneas; si se toma en cuenta la población, se están considerando —por supuesto— las características de ellas […]. Antes, si se tenía una comuna muy grande, como es Ñuñoa, y se quería ayudar a sectores como los que van a constituir ahora la comuna de Peñalolén, en una población tan grande, la acción se diluía". General Roberto Guillard, ministro presidente de la Corporación Nacional de la Reforma Administrativa. (Guillard, 1981 en Morales y Rojas, 1986).

10 Este documento representa una suerte de decálogo de la vivienda, conceptualizando los pisos mínimos para echar a andar un mercado como el chileno. Esto se sintetiza en cinco elementos: 1) un régimen ordenado de derechos de propiedad, 2) un régimen de financiamiento de la vivienda, 3) un régimen de subsidios habitacionales, 4) un sistema de infraestructura residencial, 5) un régimen normativo eficaz. (Banco Mundial, 1993).

11 Considera las viviendas terminadas y no aquellas beneficiadas con programas de reparación y ampliación que son 133.201 casos en el mismo periodo. Ver: Subsidios,

espacial de Santiago. Esta producción incesante y su patrón espacial de crecimiento por extensión se sostienen por la permanente mercantilización del territorio, situación que se manifiesta en las innumerables extensiones al límite urbanizable del Gran Santiago. En 1997, el gobierno de Eduardo Frei modificó el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) para incorporar la provincia de Chacabuco, ampliando el espacio urbanizable en 16 mil nuevas hectáreas (Rodríguez, 2004). También el gobierno de Michelle Bachellet, a un año de su mandato (2006), realizó otra modificación al PRMS que incorporó las provincias de Talagante y Melipilla y las comunas de Buin y Paine, de la provincia del Maipo, agregando casi 6 mil hectáreas de carácter urbanizable. Una última modificación al PRMS, de este mismo gobierno hecha en el año 2008, que actualizó el límite urbano incluyendo 5.663 nuevas hectáreas.[12]

El crecimiento real de la ciudad en los últimos treinta años ha sido un poco menos de la mitad de lo que permite el límite urbanizable.[13] El fundamento tras este proceso es la sola búsqueda de ganancias: tan sólo por un acto administrativo —cambios en el Plan Regulador- los dueños de los predios incorporados al radio urbano, ahora con posibilidad de ser urbanizados, han obtenido ganancias por más de 53 mil millones de dólares, cantidad equivalente a cuatro veces y media las inversiones para la realización de los últimos juegos olímpicos de Beijing (Uchile, PUC, USACH, UDES, 2008).[14] En definitiva, todo el espacio urbano ha de ser mercantilizado, no por obra propia de los agentes del Mercado sino de la acción intencionada de los gobiernos.

De modo paralelo a la expansión del límite urbanizable, la localización de los conjuntos de vivienda social en los últimos años se empezó a dar fuera de la mancha urbana tradicional. En efecto, una vez

---

Estadísticas Históricas, Viviendas terminadas y subsidios pagados 1990-2008, Observatorio Habitacional. www.observatoriohabitacional.cl.

12 En los últimos años se consumió por completo la tierra agrícola del Gran Santiago. En 1994, en la Región Metropolitana había 761.620 hectáreas de suelo rural, y en doce años se puso término a tal provisión (Uchile, PUC, USACH, UDES, 2008).

13 En 1960, la ciudad real era de 11.017 hectáreas y el límite de 45.000 hectáreas; en 1979, la ciudad real era de 42.080 hectáreas y el límite de 100.000 hectáreas; en 1997, la ciudad real era de 56.081 hectáreas y el límite de 75.000; y en 2003, la ciudad real era de 64.140 hectáreas y el límite de 120.000 hectáreas. (Poduje, 2006).

14 También debe considerarse que, al no existir mecanismos de recuperación de plusvalías, dado que para el régimen actual las utilidades por compraventa de suelo no son constitutiva de renta, el Estado ha dejado de percibir alrededor de 9 mil millones de dólares. Esto pensando en un impuesto a la renta del 17%, tasa que en Chile afecta a toda persona natural o jurídica que tributa en primera categoría (Uchile, PUC, USACH, UDES, 2008).

que se concentró la pobreza en ciertas comunas periféricas, hoy a los hijos e hijas de esas familias, que son los nuevos allegados, se les dice que no tienen solución habitacional que no sea fuera del radio urbano de Santiago. La vivienda social se trasladó de la periferia, del límite de la mancha urbana, a los extramuros, lejos de la frontera edificada de la ciudad. Si entre 1978 y 1989 se construyeron 4.042 viviendas sociales en comunas externas al área metropolitana del Gran Santiago, entre 1990 y 2002 se construyeron 19.704 (Hidalgo, 2007: 11).

La transición hacia el régimen democrático legitimó la ciudad neoliberal no sólo manteniendo su esquema, sino fortaleciéndolo y profundizándolo. En definitiva, pese a que la transición abrió nuevas posibilidades para cambiar el rumbo de la política habitacional, se naturalizó el orden heredado, se legitimó la trayectoria de poder en la ciudad, se profundizó su carácter desigual y se sostiene hasta hoy esta complementariedad y complicidad entre actores estatales y agentes del mercado. Se han imbricado así consecuencias brutales del proyecto, muchas ya visibles y muchas otras aún impensadas, que afectan el bienestar y la felicidad de las familias, en especial de los sectores populares.

4. RESISTENCIAS URBANAS EN SANTIAGO DE CHILE

En las ciudades de América Latina se observa que así como existe una trayectoria de estrategias y discursos hegemónicos que muestran como productos exitosos la conformación de ciudades competitivas, tal es el caso de Santiago, al mismo tiempo se despliegan, con mayor o menor visibilidad, alternativas de resistencia frente a tal proyecto. Las estrategias y discursos neoliberales y los de resistencia operan en diferentes lugares, con lógicas distintas (no por ello independientes y asépticos entre sí): uno busca la rentabilidad y el control de la ciudad, el otro persigue la reproducción de la vida y la emancipación en y de los territorios. Estas resistencias urbanas son el lado oscuro de la Ciudad Neoliberal: aquello sobre lo que se instituyó, pero no fue, no es, ni será capaz de destruir y eliminar.

Así pues, las diversas formas de resistencia urbana deben abordarse no como el resultado de, o una reacción frente las formas de dominio. Estas deben comprenderse como las historias negadas e invisibilizadas, a la otra mitad de la dominación, esto es, a la resistencia (Walsh, 2007; Mignolo, 2002). El poder posee una relacionalidad constitutiva, posee dos caras, se articula en un ir y venir de las diversas técnicas, dispositivos y mecanismos de dominio y las diferentes estrategias, despliegues y formas de resistencia. No hay dominación sin resistencia, ni resistencia sin dominación. Por ello, las resistencias urbanas no aparecen ni, menos aún, se implantan de un sólo golpe, sino que están allí afuera y en ciertos momentos "estallan como una flor". (Zibechi, 2007: 34).

Si la ciudad, como se señaló en un inicio, se constituye a partir de las pugnas entre el Estado, el Mercado y la Sociedad, existe un antagonismo inmanente en tanto ninguna de las lógicas en disputa es capaz de superponerse completamente a la otra. Por ello, por muy invisibilizados que se encuentren aquellos a quienes se les niega la voz en la conversación sobre el curso del proceso urbano, existe una permanente potencialidad de desplegar alternativas contra-hegemónicas.

Las condiciones socio-políticas del siglo veinte hicieron del movimiento obrero el actor urbano más relevante dentro de las resistencias urbanas (Wallerstein, 2003). En las últimas décadas de este siglo y con más fuerza desde el siglo veintiuno, son los nuevos movimientos sociales —de distinto signo— los que protagonizan la mayoría de los conflictos en la arena de lo político y de lo social en las ciudades (de Sousa Santos, 2001; Garcés, 2004; García, 2001; Zibechi, 2003; entre otros). En este ámbito, el movimiento popular actual en los territorios está mostrando diferencias —algunas sustantivas, otras no tanto— respecto de los tradicionales movimientos sociales.

Los trabajos y la experiencia de los últimos años (Renna, 2008, 2010, 2011) nos muestran en esta dirección dos aspectos importantes de los movimientos sociales en las ciudades, especialmente en los sectores populares: los objetivos del movimiento, como es el caso Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL) no se reducen a una reivindicación viviendista, como fue predominante hasta los setenta, sino apuntan a proyectos más amplios, y sus formas de acción se dirigen a alternativas autogestionadas para producir el hábitat que se levantan desde los territorios. Son luchas por la ciudad cuyos horizontes nos dan esperanza de que "Otra Ciudad es Posible".

5. PEÑALOLÉN: LUGAR DE RESISTENCIAS

Que existan hoy movimientos sociales de pobladores y pobladoras en Peñalolén, no es un azar. Esta comuna se formó como territorio habitado en el siglo XIX, por la existencia de los fundos de los Arrieta, el fundo Lo Hermida de los Von Schroeders y la parte alta del fundo Macul de los Cousiño, situados al pie de la cordillera de los Andes. Desde la segunda mitad del siglo XX, y por sus grandes extensiones de tierra, fue foco de las luchas y acciones reivindicativas del movimiento social-popular caracterizado en los "sin techo".

La realidad habitacional de la comuna no era muy distinta a la del resto del país. En 1952, el 30% de los chilenos carecía de una vivienda digna, promedio que aumentaba en Santiago a 36,2%, con 447.026 viviendas precarias y 85.745 familias en viviendas unifamiliares en mal estado (Garcés, 2004: 7). En esos días, Peñalolén presentaba una situación crítica, fruto de la concentración de las migraciones campo-

ciudad: era el receptor importante de las más de 20 mil personas que llegaban anualmente a Santiago (Mattelart, 1963). En respuesta a este aumento de la población, desde la década de los cincuenta se comenzó a registrar una serie de "loteos irregulares", donde la venta de terrenos de suelos sin urbanizar dio origen a las primeras poblaciones de la comuna: San Luis de Macul, San Judas Tadeo, Nueva Palena, Las Brisas, y otras menores en su tamaño.

Para los nuevos pobladores de la comuna, la necesidad de adecuar los sitios con la infraestructura y servicios públicos requeridos para vivir en ellos se convirtió en una demanda política y, por ende, el Estado era el principal interlocutor al cual presionar. Las grandes extensiones de tierras agrícolas hacían que la inversión estatal en urbanización fuera más necesaria que una toma de terreno de parte de los pobladores. Así fue como, tras los loteos irregulares, se gestó una acción comunitaria que apuntaba a levantar demandas al Estado por agua potable, el mejoramiento del policlínico local, la creación de escuelas, la instalación de alumbrado público, servicio de correos, teléfonos públicos, y otros servicios básicos. Esta historia de privaciones es lo que construyó una historia de luchas comunitarias que se formó del dolor compartido, y que hace de Peñalolén un territorio de permanente resistencia.

El proceso de consolidación de Peñalolén decantó a fines del gobierno democratacristiano de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), con las Operaciones Sitio. Estas consistían en la entrega de sitios urbanizados, una instalación sanitaria mínima y mediaguas a familias de escasos recursos y en extrema necesidad de habitación (Garcés, 2002). En la comuna de Peñalolén, en Lo Arrieta y Lo Hermida, a través de ese programa se construyó en 1969 más de 6 mil nuevos sitios, parte importante del total de 75.557 que se realizaron en el Gran Santiago entre 1964 y 1969 (Duque y Pastrana, 2009). Durante el gobierno de la Unidad Popular, con Salvador Allende (1970-1973), las acciones comunitarias de las organizaciones sociales, apoyadas por movimientos y partidos políticos, transitaron definitivamente hacia acciones reivindicativas, entre las cuales fueron de especial relevancia y visibilidad en los medios, las "tomas de terrenos".[15] Peñalolén no fue

15 No eran éstas acciones inéditas. La población La Legua Vieja tuvo su origen en una toma de terrenos realizada por obreros del salitre en 1947. En 1957, la ex Chacra La Feria fue tomada por los pobladores del Zanjón de la Aguada, dando origen a La Victoria; en 1961 se realizó la toma de Santa Adriana; las poblaciones Herminda de la Victoria y Violeta Parra nacieron en 1967, tras sendas tomas de terrenos. Este proceso se fue agudizando con el tiempo: entre 1967 y 1970 se registraron 155 tomas de terreno en el Gran Santiago, y 251 a nivel nacional (Garcés, 2004); entre 1969 y 1970 se registraron 312 tomas sólo en el Gran Santiago, y entre 1971 y 1972 hubo un total de 88 acciones.

la excepción: se registraron tomas de terreno tanto en Peñalolén Alto, en el sector actual de Las Parcelas, como en la población Lo Hermida. Tras el golpe de Estado en 1973, las tomas de terreno prácticamente desaparecieron.[16]

Durante la década de los noventa, las organizaciones populares, que habían sido actor importante en la resistencia a la dictadura, vivieron un repliegue. Incidieron en ello las derrotas militares y políticas, las esperanzas en términos de bienestar que despertaba la transición hacia el régimen democrático, la inserción (cooptación) de muchos dirigentes en la nueva institucionalidad, y también el cansancio provocado por la acción política sistemática desarrollada en la década anterior. En los primeros años de la transición, el escenario político y social de los movimientos social-populares se mantuvo en calma. Fue así como, primero en 1992 con la Toma de Esperanza Andina y luego más claramente en 1999 con la Toma de Nasur, nuevamente la demanda habitacional de los pobladores hizo visible la naturaleza conflictiva de las ciudades.[17] Signo de ello fue esta última, que en dos momentos, el 4 de junio y el 5 de julio, cubrió de carpas con casi 2 mil familias los terrenos conocidos como las "doce canchas", propiedad del ex dirigente de fútbol Miguel Nasur.[18]

En el año 2003, cuando se gestionaba una solución habitacional para la mayoría de los pobladores de la toma de Peñalolén, surgieron nuevas organizaciones que demandaban una solución integral al problema del allegamiento en la comuna. Fue así como en abril y mayo de ese año se realizaron las primeras convocatorias para conformar el Comité de Allegados Lucha y Vivienda (LyV), que en lo sucesivo agrupó a más de 350 familias organizadas en siete asambleas territoriales (0-6 en el plano) distribuidas en la comuna.

La principal demanda del Comité Lucha y Vivienda era precisamente permanecer en la comuna, para lo que se propuso al Municipio

---

16 No obstante de las transformaciones descritas anteriormente y la represión ejercida por la dictadura, en 1980 se ensayaron tomas en Pudahuel y La Bandera. Fue un período de alta resistencia política: entre 1983 y 1984 se registraron once protestas masivas (De la Maza y Garcés, 1985), con un total de 75 muertos y 156 heridos, registrándose en Ñuñoa el mayor número de heridos (28), en especial de jóvenes (Hechos Urbanos, 1984). Hito de esos años fueron las tomas de terrenos que dieron origen a los campamentos Cardenal Silva Enríquez y Cardenal Francisco Fresno (comuna de La Granja, 1983), que contaron con apoyo de sectores de la Iglesia Católica.

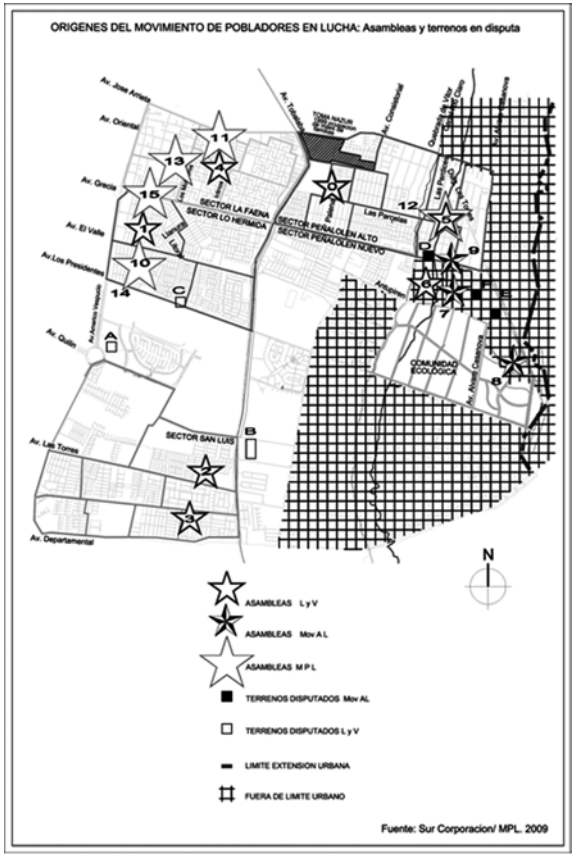
17 En esos años, según información del Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile, había en el país 445.943 personas viviendo en 972 asentamientos precarios (INVI, 1999).

18 Tras la toma, el diario *La Tercera* publicó un artículo a partir de información municipal, que detallaba que en Peñalolén había 12 mil familias viviendo en condición de allegada (*La Tercera*, 14 de junio 1999).

de Peñalolén y al Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu) la expropiación de tres terrenos (A, B y C en el plano) de más de 150 hectáreas, ubicados en los sectores de San Luis y Lo Hermida. Cuentan los dirigentes de aquel entonces que:

> la expropiación de estos terrenos tenía por objetivo destinar su utilización exclusivamente a la construcción de viviendas sociales y no a otros fines, para así, con el aumento de los subsidios estatales, poder asumir el costo de la construcción en terrenos con alto precio (Guanca, 2008).

Plano 1



Hacia fines de 2005 no existían resultados concretos, y se comenzó a redireccionar las estrategias de Lucha y Vivienda hacia nuevas acciones que hipotéticamente acelerarían las soluciones. La madrugada del 12 de marzo de 2006, durante la primera semana de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, un grupo de helicópteros sobrevolaba la comuna. Las fuerzas especiales en camiones de ataque se movilizaban por Avenida Grecia, que une la comuna de Peñalolén con el resto de Santiago más central. Vehículos militares y tanquetas se escuchaba en las calles. Era uno de los mayores operativos desplegados en la comuna en el último tiempo. La razón: el intento de toma de centenares de personas en un terreno colindante a la población Esperanza Andina. Esta vez, como era de esperarse, no se correría el riesgo de tener otra toma de Peñalolén.

El Comité Lucha y Vivienda, ahora reorganizado en el Movimiento de Allegados en Lucha (Mov.AL), realizó el primer ensayo de tomas de terreno. Fueron, en menos de un mes, tres intentos (D, E y F en el plano). Cuentan sus dirigentes, organizados en tres asambleas (7-9 en el plano), que este curso de acción se mostró como una "una alternativa altamente desgastante, imposibilitada por la represión policial y las fisuras que surgían dentro de la organización" (Guanca, 2008) Prontamente los pobladores buscaron la oportunidad de dialogar con las autoridades en búsqueda de una solución, sin encontrar un compromiso explícito frente a sus demandas. Las negociaciones dieron cuenta que el Estado, la institucionalidad, estaba liado con los intereses de los agentes del mercado lo que condujo a la convicción de que era necesario pensar nuevas estrategias para la organización. Se hacía necesario estrategias que fueran alejándose de las tradicionales demandas elevadas a los gobiernos.

El 18 de julio del año 2006, mientras se escuchaba el anuncio de la Nueva Política Habitacional (NPH) del gobierno de la Concertación de Michelle Bachelet, nuevamente algo sucedía en Peñalolén. Los antiguos comités agrupados en LyV y en el Mov.AL, junto a otras organizaciones y dirigentes, formaban una nueva fuerza en la comuna: el Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL), constituido en seis asambleas que cubrían los sectores de Lo Hermida, la Faena y Las Parcelas (10-15 en el plano).

6. LA EXPERIENCIA DEL MOVIMIENTO DE POBLADORES EN LUCHA

En julio del año 2006, en la comuna de Peñalolén, nació el Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL), un nuevo actor en el escenario social y político de los movimientos social-populares de las ciudades chilenas. Surgido desde la vida comunitaria, sus acciones no se inser-

tan en las tradicionales demandas elevadas al Estado. Las acciones del MPL son parte de la transición de los objetivos y formas de acción de los movimientos en nuestro país. Poco a poco "se van dejando atrás las tradicionales demandas elevadas al Estado y se levantan desde el sótano" (Zebichi, 2008: 76) demandas que apuntan a la reivindicación y conquista de espacios de autonomía de los pobladores y pobladoras, en este caso especial, en la autogestión habitacional y urbana.

Por supuesto, las profundas raíces en que asienta la trayectoria de las ciudades chilenas, y de Santiago en particular dificultan un quiebre a rasa tabla. Este peso de la trayectoria hace que, en materia de cambios, parezcan prosperar los procesos que lenta, pero sistemáticamente, levantan alternativas autogestionadas frente a la hegemonía urbana en un momento dado. Las "cosechas de las siembras de abajo nunca son inmediatas", señalaría con experiencia, el subcomandante Marcos.

En efecto, la experiencia del MPL se ha desarrollado utilizando ciertos espacios de la política de vivienda del gobierno ya existentes, y a la vez avanzando con nuevas propuestas y conquistando nuevos espacios. Así, la gestión habitacional es asumida por los propios pobladores a través de la conformación de una Entidad de AutoGestión Inmobiliaria Social (EaGIS) y una Constructora de Pobladores. También el MPL ha desarrollado otros espacios autogestionados de producción del hábitat, ya sea en el ámbito de la educación o de la ecología popular-urbana.

6.1. "NUESTRO SUEÑO ES MÁS GRANDE QUE LA CASA PROPIA"

Las luchas por la vivienda, cuando se reducen al acceso al techo, corren el riesgo de reproducir con su conquista las relaciones desiguales de poder en la producción del hábitat. Especialmente la aplicación intensiva de subsidios es sostenedora de la alianza estatal/mercantil en el espacio urbano. Paradójicamente, la producción masiva de viviendas en dictadura y democracia ha permitido que la histórica lucha de los pobres por un lugar en la ciudad se convierta hoy en la fuente de su propia explotación. El acceso a la vivienda en la lógica neoliberal subsume demandas superiores sobre el hábitat en un asunto material, reduciendo la organización social a la entrega "de la llave en mano", a la asistencia de un bien entregado por un otro: el Estado y/o asistido por un otro: ONG`s. Este marco ha tenido permanencia desde 1974, instalando prácticas asistenciales, de caridad y clientelares de los gobiernos con los beneficiarios, sosteniendo además la rentabilidad de los agentes del mercado y el control del orden establecido.

La importancia del MPL para la realidad de las resistencias urbanas en Santiago de Chile es que abre una puerta para empezar a

pensar, tras mucho tiempo de letargo, en fórmulas de mayor alcance que la obtención de la casa propia. El objetivo no es el Estado, sino el poder y la capacidad de difundirlo en cada calle y pasaje de las poblaciones de Peñalolén y del resto del país. Si bien las acciones del Movimiento están aún en gestación y desarrollo, permiten sembrar sueños de emancipación donde lo que había era sólo desesperanza.

Un año después de la conformación del MPL, se realizó en septiembre de 2007 el Seminario de Actores Urbanos y Política Habitacional, organizado en el Observatorio de Vivienda y Ciudad. La tercera mesa de la jornada, "Actores sociales y el derecho a la vivienda", contaba con la presencia de la Coordinadora Metropolitana de Campamentos, de la Asociación Nacional de Deudores Habitacionales (ANDHA) y del Movimiento de Pobladores en Lucha. Mientras presentaba Lautaro Guanca, dirigente del MPL, una imagen se proyectaba detrás de él. Era una fotografía de una marcha del Movimiento, al parecer del primero de mayo, en cuya primera línea se sostenía un lienzo que mostraba con colores rojos y negros una de sus consignas: *"Nuestro Sueño es Más Grande que la Casa Propia"*.

Explican sus dirigentes que los sueños de lucha que tiene el movimiento son tan grandes que no caben en una casa. En ese momento comprendía esta tendencia sobre el devenir de las luchas urbanas. Las reivindicaciones de algunos movimientos, como el MPL, comenzaban a trascender la lucha viviendista —muchas veces reproductora de las relaciones de dominio- hacia un proyecto más amplio. A pesar del peso de la trayectoria neoliberal de las ciudades, se comenzaba desde abajo a politizar ciertos espacios antes reprimidos.

Las acciones del MPL no se limitan a la casa propia ni se agotan en cubrir una necesidad. Como señala Virginia Toro, militante del MPL, en una entrevista reciente:

> es una opción de vida, una opción de lucha frente a todo lo que nos han reprimido y negado. Es una opción de libertad que no se pide, sino que se conquista en el día a día. Representa una lucha amplia que abarca distintas dimensiones del vivir y de habitar un territorio: la vivienda, la salud, la educación, el trabajo, nuestra identidad. En este camino, la casa propia es sólo el principio de una larga y permanente lucha, la lucha por la vida digna (Toro, 2009).

6.2. LA "VIDA DIGNA" COMO PROYECTO POLÍTICO

El horizonte del Movimiento es la conquista de la vida digna. La vida digna no es vivir mejor que otros o vivir mejor que antes, sino es:

> una opción que se expresa en el reconocimiento del comportamiento, de la diversidad y la experiencia de vida de nuestros pueblos. Esta no

> representa un ideal externo, sino un horizonte construido desde la propia gente, de sus sueños, deseos y anhelos de vivir bien (Toro, 2009).

De cierto modo, la idea de "vida digna" del MPL no es un nuevo proyecto mejor a los existentes, sino es un proyecto otro, un camino paralelo que toma la actual resistencia urbana.

El proyecto de vida digna, si bien es un horizonte de lucha, no corresponde a un estadio lejano que se conquistará tras la superación de etapas. Es un ideal en tiempo presente que se vive produciendo el hábitat. Boaventura de Sousa Santos (2001: 179) señala sobre los nuevos movimientos sociales que: "la emancipación por la que se lucha, tiene como objetivo transformar lo cotidiano de las víctimas de la opresión aquí y ahora y no en un futuro lejano. La emancipación o comienza hoy o no comienza nunca".

Precisamente la idea de la vida digna, explica Guillermo Gonzáles (2009) dirigente del MPL, "es la conquista que se materializa en la administración popular del territorio en el que habitamos, para construir nuestros espacios, nuestros vínculos, nuestras familias, nuestros sueños". Se materializa en el poder-hacer, en entregar opciones a la gente para ir construyendo su proyecto. Esto motiva al Movimiento "a ir gestando desde abajo opciones para nuestra gente que nos empujan a pensar en alternativas concretas de producir nuestra forma de vivir y que nos permitan ir conquistando este ideal" (Gonzáles, 2009).

La vida digna del MPL propone políticamente la idea de "el nuevo poblador y la nueva pobladora" para proyectar un modelo en construcción "que recoja las características del habitante de los espacios construidos desde la organización para la conquista del derecho fundamental a la vida digna" (Toro, 2009). Lejos de intentar imponer un conjunto ajeno de conductas "el nuevo poblador y la nueva pobladora buscan reencontrarse con su historia, la que desde lo cotidiano viene construyendo con el poblamiento del territorio".[19] En estos territorios:

> …hace historia la mujer que antes de levantarse ya tiene el dilema de 'cómo parar la olla', o el cesante y la cesante que lucha en su interior con la angustia de llenar sus horas vacías. Hace historia el trabajador independiente que lucha a diario por un pequeño espacio para desarrollarse laboralmente en una sociedad que despoja a miles de familias del derecho al trabajo. Hace historia la familia allegada que silencia el juego de sus hijos para no molestar a los demás habitantes de la casa, el inmigrante maltratado y discriminado; en suma todos quienes lo pueblan (Toro, 2009).

19 Taller Mesa Directiva MPL, 2008.

El nuevo poblador y la nueva pobladora son la historia oculta que ha sido inferiorizada e invisibilizada por el saber hegemónico, por la coacción del control espacial. Para una reconstrucción contra-hegemónica se hace necesario "defender los espacios y materializar el urbanismo popular, recuperar las áreas verdes, revalorizar una estética popular de acuerdo a nuestras visiones" (Gonzáles, 2008). En pocas palabras, se debe:

> construir ciudad no sobre la imposición ajena a nuestras visiones, sino con los códigos de lucha geográfica-popular para avanzar en la construcción de un proyecto político y social-económico que integre la visión popular de lo urbano y la colectivización de los conocimientos. En definitiva: resistir frente a las aspiraciones universales del capitalismo global (Toro, 2009).

El camino del MPL muestra tanto una apertura respecto de las narrativas celebratorias de la ciudad neoliberal como de las tradicionales aspiraciones de los movimientos sociales en la ciudad de Santiago. Muestra un proceso de transición que en Chile, por su trayectoria, demoró 35 años.

7. HACIA UNA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

A diferencia de otros países en la región, las alternativas de cooperativismo, ayuda mutua y autogestión que en el pasado tuvieron lugar en el país, en la ciudad neoliberal prácticamente desaparecieron. La brutalidad de la dictadura y la individuación predominante introducida en democracia, junto a condiciones políticas, económicas y territoriales, han devenido en la búsqueda personal y familiar vía mercado de las soluciones a las privaciones existentes. Las alternativas colectivas y comunitarias de resistencia fueron borradas de la memoria popular por medio de la coerción militar y especialmente, aunque de forma más sutil, por la coacción en democracia.

En estas circunstancias, las acciones del MPL abren una transición en las formas de acción de los movimientos sociales y gestan las bases para empezar a pensar más allá del Estado y del Mercado, sobre el espacio de lo posible para una producción social del hábitat. Esto es, para dar rienda suelta a "aquellas formas de producir la vivienda y el hábitat que tienen en común haber sido concebidas de manera planificada y que son dirigidas y controladas por sus productores/originadores" (Rodríguez, et al., 2007).

El proyecto del MPL se cristaliza en dos líneas de acción, o en dos modalidades de producción social del hábitat: autoproducción de la vivienda y autogestión del hábitat.

7.1. AUTOPRODUCCIÓN DE LA VIVIENDA

La primera de las líneas de acción del MPL es la autoproducción de la vivienda. Esta puede desarrollarse de manera individual/familiar y colectiva. Entre las formas colectivas organizadas, una se refiera a aquellas "que constituyen empresas sociales, tales como cooperativas, mutuales, que cuentan con asesoría técnica integrada o articulada" (Rodríguez, et al., 2007). En esta fórmula, el Movimiento ha utilizado un espacio dentro de la Nueva Política Habitacional para asumir el control de la gestión habitacional y la conducción del proceso de producción.

La Nueva Política Habitacional (NPH), lanzada por el gobierno de Bachelet en julio de 2006, propone un mediador entre el Ministerio Vivienda y Urbanismo (Minvu), el Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu) y los beneficiarios del subsidio, papel que asume una entidad privada, la Entidad de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS). Las EGIS "son personas naturales o jurídicas, con o sin fines de lucro, que han sido autorizadas por la Seremi (Secretaría Regional Ministerial) respectiva para asesorar a las familias en todos los aspectos necesarios (técnicos y sociales) que les permitan acceder y aplicar un subsidio habitacional".[20] Utilizando este espacio, en el año 2007 nació la primera Entidad de AutoGestión Inmobiliaria Social (EaGIS),[21] a través de la cual el MPL y los pobladores y pobladoras asumen la gestión social de proyectos habitacionales.

En la gestión habitacional de los proyectos con la EaGIS ya no hay diferencia entre la comunidad y un tercero, entre quien gestiona el subsidio y quien se ve beneficiado por él. Ya no se reproducen las formas estadocéntricas de organización, asentadas en el centralismo, la división entre dirigentes y dirigidos y la disposición piramidal de la estructura de los movimientos (Zibechi, 2008). Se trata de una maquinaria social que evita que surja un poder separado de la comunidad reunida en asamblea (Zibechi, 2007). Es el propio Movimiento el que,

---

20 Al año 2009 existen en el país 941 EGIS en convenio con el Serviu. En el total de 4.399 proyectos ejecutados entre julio 2008 y febrero 2009, han participado sólo 157 EGIS. Esto significa que menos del 17% del total de EGIS gestionó las operaciones por adquisición de vivienda construida. En este mismo periodo se han registrado 713 denuncias y se han realizado 47 procedimientos sancionatorios. Los principales problemas en esta materia, detectados por el propio Ministerio, han sido "el alto crecimiento de entidades habilitadas para gestionar proyectos habitacionales, las pocas EGIS que verdaderamente están ejecutando proyectos; más del 95% de los reclamos y denuncia en la modalidad adquisición vivienda construida son las demoras excesivas en la postulación, la mala calidad de la información entregada por las EGIS y los cobros indebidos" (Minvu, 2009).

21 El propio Movimiento agregó la "a" a la sigla de EGIS, convirtiéndola en EaGIS a modo de diferenciarla de las entidades tradicionales de gestión habitacional.

a través de la conformación de un equipo de trabajo entre dirigentes locales y profesionales rebeldes levantan una opción productiva mediante un modelo organizacional de nuevo tipo.

Esta estrategia tiene como complemento una empresa constructora gestionada por los mismos pobladores: MPL Constructora Ltda. Esta acción organizada y planificada de parte del Movimiento permite articular una alternativa habitacional con alentadoras proyecciones para pensar formas autogestionadas de producción del hábitat desde y para los pobladores y pobladoras (Guanca, 2009). Ambos componentes conjugados, EaGIS y MPL Constructora, permiten superar algunos de los problemas que rodean la gestión de la vivienda subsidiada: si el déficit de las EGIS es su lentitud e ineficiencia, otro aspecto negativo se da en relación con quien construye, vale decir, los extremos márgenes de ganancia que acumulan las constructoras en detrimento de la calidad final de las viviendas entregadas. Cuentan los dirigentes que tanto la EaGIS como la Constructora provienen de la misma situación crítica para las familias más pobres, provocada por la política de vivienda de los últimos treinta años:

> Tanto en la gestión habitacional como en el proceso de producción, siempre la piedra de tope es la empresa privada, que tras arrebatarle la producción al Estado, después dejaron prácticamente abandonado el segmento de viviendas sociales porque les rentaba poco, por lo que la solución es que los pobladores sean quienes gestionan y construyan sus viviendas (Guanca, 2008).

Asimismo, ambas instancias, EaGIS y Constructora, tienen como propósito que los pobladores generen condiciones autónomas de producción y se constituyan como una fuerza productiva que dé solución a sus propias necesidades, "reivindicando con hechos los derechos que el Estado no garantiza" (Guanca, 2008).

Los sectores populares han levantado en el espacio urbano de Santiago una serie de formas de producción habitacional, en las cuales el proceso es controlado por la propia comunidad. Esta estrategia de acción, como lo indica su Comunicado Nº 9:

> …constituye una de las formas de hacer frente a las contradicciones generadas por la privatización del derecho a la vivienda instalada por Pinochet, administrada por Aylwin, Frei, Lagos, Bachelet y aprovechada por la Alianza por Chile y los consorcios de la construcción. El camino hoy está trazado por el desafío que tenemos como pobladores para hacer funcionar y sacar adelante este pedacito de poder estatal recuperado por nosotros. La gestión y construcción de proyectos habitacionales para los sectores más golpeados por la pobreza, es

> una tarea que debemos cumplir con una responsabilidad y eficiencia mayor. De esta forma no tan sólo derribaremos el mito de que sólo los ricos generan empleo, sino que también demostraremos nuestra capacidad de gobernar (…). Nuestra propuesta es clara: si este Estado no puede y los privados no quieren, seremos los pobladores los que construyamos nuestras propias soluciones (…). Seguiremos luchando desde este espacio técnico sin abandonar las calles, que es donde se botan las barricadas que levantan los ricos para detener el avance de los trabajadores (MPL 9, 2008).

A cuatro años de la creación del Movimiento, se encuentran en gestión cinco proyectos habitacionales, uno ya en construcción, otro con terreno adquirido y a la espera de la entrega de recursos, y tres al proceso de aprobación técnica. En total son 240 soluciones habitacionales para familias allegadas de la comuna, conquistados por la lucha y la autogestión de las pobladoras y pobladores de Peñalolén[22].

Asimismo, a principios del año 2011 el Movimiento inició un proceso de recuperación de inmuebles en el centro de la ciudad, en la comuna (municipio) de Santiago. Familias arrendatarias del casco histórico que fueron afectadas por el terremoto, frente a la especulación de las inmobiliarias, la usura de los rentistas y la falta de voluntad política de las autoridades, decidieron tomar como curso de acción la creación de la Red de Inmuebles Recuperados por Autogestión (Red IRA-MPL). Los inmuebles son ocupados como un sistema de vivienda transitoria, pero a su vez se proyecta la lucha para que se conviertan en la solución definitiva. Los IRA se organizan en torno a cuatro principios: propiedad colectiva (en los inmuebles no hay propietarios sino ocupantes; el inmueble es de propiedad de las familias reunidas en asamblea), ayuda mutua (cada familia cumple con horas semanales de ayuda mutua en la habilitación y restauración del inmueble), una organización cooperativista (cada integrante conquista su derecho a habitar por cumplir con el deber de recuperar) y la autogestión (cada miembro es un sujeto activo en la gestión de la vivienda definitiva).

Al momento el MPL cuenta con dos IRA donde habitan 16 familias, llegando a los 40 ocupantes. Estas son: Casona Esperanza y Casona Protectora. Además se ha ampliado el campo de lucha habitacional hacia otras comunas dentro de la Región Metropolitana, tales

22 Todos los proyectos habitacionales superan los 55 metros cuadrados construidos por vivienda, con tres dormitorios, y consideran una configuración de barrio en su diseño urbano, la instalación de equipamiento interno (sedes comunitarias), estacionamientos y espacios públicos. Los proyectos MPL 1, 2 y 3 corresponden a departamentos, y los proyectos MPL 4, 5 y 6 a viviendas unifamiliares.

como San Joaquín y Curacavi con presencia de asambleas en proceso de autogestión y lucha habitacional, y también fuera de la capital, en ciudades del sur, como Concepción y Talcahuano y del norte como Arica y Parinacota. Paralelamente en el año 2012 nació la primera cooperativa de mujeres de la organización que, capacitada en albañilería, viene a constituir uno de los brazos laborales de la Constructora.

7.2 AUTOGESTIÓN DEL HÁBITAT

La autogestión del hábitat "vincula las organizaciones autogestionarias con la lucha por el espacio urbano". De manera específica explica las "formas de producción del hábitat colectivas y organizadas, sostenidas por organizaciones sociales que persiguen en forma explícita el desarrollo de distintos tipos de procesos políticos de construcción de poder popular" (Rodríguez et al.; 2007). En este sentido el Movimiento en el año 2008 creó la Corporación Poblar, "como una alternativa de desarrollo autogestionado por la comunidad que se enfoca en la formación del nuevo poblador como actor de cambio político y social que participa de la construcción de su nueva población" (Gonzáles, 2008). El trabajo de Poblar tiene como visión de largo plazo "ir generado, a través del aprender-haciendo, progresivamente una reconversión de las condiciones educacionales, recreacionales y laborales en el medio urbano de Peñalolén" (MPL 7, 2008). En esta línea, Poblar a la fecha ha desarrollado dos instrumentos de acción política: educación y ecología popular-urbana.

La educación popular-urbana corresponde a la generación de "espacios de aprendizaje que permitan ir descubriendo las oportunidades del lugar que habitamos" (Gonzáles, 2008). Específicamente, es:

> …un proceso colectivo de construcción de conocimiento popular de la ciudad que permite generar herramientas a los habitantes para contribuir a la transformación de las vulnerabilidades en oportunidades, y la creación de nuevas coyunturas de emancipación en el medio en el cual vivimos, buscando desencadenar de esta manera procesos de desarrollo fuertemente territorializados que vinculan al habitante con su ciudad. Es la producción del hábitat a través del trabajo activo de los y las pobladoras (MPL 7, 2008).

Esta línea de trabajo, cuentan sus dirigentes:

> nace desde la crítica a la educación formal, el sistema de escolarización que está igualmente mercantilizado que la salud y la vivienda, por lo cual también debíamos llevar a cabo proyectos en este sentido. No

> podemos seguir esperando del Estado. Nosotros mismos debemos ser capaces de levantarnos como opciones de cambio y ofrecer alternativas concretas a nuestras bases (Gonzáles, 2008).

Se ha impulsado un trabajo formativo junto a dirigentes y dirigentas en la Escuela del Nuevo Poblador I y II que devino en el Diplomado en Movimientos Sociales Latinoamericanos y Autogestión Comunitaria[23] que está ya en su 5ta versión; se ha desarrollado un trabajo educativo con niños y niñas en los Talleres de Lecto-Escritura que dieron por fruto el primer Jardín de Infantes autogestionado por el movimiento; un trabajo en bachiberatos populares que hoy están dando forma al Colegio Paulo Freire de Santiago; diferentes emprendimientos productivos en serigrafía, imprenta, mosaico, y otros, que dieron origen a la tienda de la organización en el barrio Franklin; la Escuela de Oficios y de Capacitación en Albañilería donde germinó la Cooperativa de Mujeres; y una serie de esfuerzo recreativo culturales como Grupo de Batucada, la Escuela de Fútbol y las Brigadas Ecológicas que desembocaron en la toma de un terreno en la población la Faena donde se está construyendo el Centro Ernesto Guevara. Para sus dirigentes:

> Poblar ha permitido al MPL gestar un proceso de formación colectiva que continuará desarrollándose en forma permanente, que valoriza el saber popular, dándole un contenido revolucionario que expresa y se pone al servicio de nuestras luchas más sentidas para alcanzar el sueño de una vida digna para todos y todas (MPL 7, 2008).

Paralelamente la ecología popular-urbana que surge como una estrategia de emergencia frente a la demora de la entrega de subsidios para el inicio de las construcciones en uno de los terrenos donde se tenía promesa de compraventa con los propietarios. El Movimiento decidió apropiarse del espacio con tácticas de ecología urbana. Esta consistió en la creación de un huerto de plantas y hortalizas en el terreno de un proyecto habitacional en el sector de Lo Hermida, del proyecto MPL1, que luego se replicó en un terreno eriazo en el sector de La Faena. Al mismo tiempo se desarrollaron propuestas para incluir huertos urbanos en otros proyectos habitacionales y en las riberas del canal las perdices.

La estrategia de los huertos parte del supuesto de que:

> …no es posible detener el desarrollo técnico-científico, pero este debe contribuir a la creación de mejores condiciones de habitabilidad de la

23 Ver: www.diplomadomovimientossociales.blogspot.com

> población, y no al contrario. Hablamos entonces de una ecología que construya desde las bases un nuevo sentido para la mediación entre sociedad, naturaleza y ciudad, una naturaleza artificial a imagen de lo que los pobladores necesiten (Gonzáles, 2008).

En el ámbito social, la ecología urbana "fomenta la creación de nuevas formas de desarrollo que hagan posible la sostenibilidad medioambiental a través de procesos de producción colaborativos, principal capital dentro de las poblaciones" (Gonzáles, 2008).

Esta propuesta, al igual que las restantes, nació de las familias, de su propia vida comunitaria. Fue en el día a día:

> …cuando nosotros cachamos que en las plazas se gasta mucha plata en regar el pasto. ¿Por qué esa misma agua no se gasta en alimentar sembradíos, lo que es para comer, sembrar alimentos para que cuando la crisis llegue, hacerle frente? Que la gente aprenda a sembrar y que sirva de espacio de encuentro para el rescate de su origen campesino; que sienta el contacto con la tierra, que la gente sea feliz moviendo la tierra, y capaz entender de lo que es capaz de sembrar con sus manos e ir rompiendo el mito de que sin los empresarios no comemos" (Gonzáles, 2008).

8. A MODO DE CIERRE: UNA CIUDAD PRODUCIDA DESDE ABAJO

Este trabajo, más que entregar conclusiones, pretendió problematizar sobre ciertas aperturas que se están dando en la arena de lo social y lo político en distintos países de América Latina. En especial se quiso entrar en los intersticios de una ciudad que es exhibida como logro gubernamental y paradigma a seguir en la región: Santiago de Chile. Esta es referente regional a la hora de pensar la competitividad urbana, y las políticas que le dan forma a su orden, son recetario obligado de la agenda hegemónica.

Como se ve en la revisión bibliográfica del proceso de neoliberalización de Santiago, las bases que permitieron esta cualidad que la distingue entre sus pares, fue la tenacidad de la acción pública por sostener en el espacio urbano, indistintamente del régimen político y de los gobiernos de turno, una trayectoria permanente de profundización del proyecto neoliberal. En efecto, la evidencia muestra que esta trayectoria es más que un asunto del libre mercado; se engloba en un proyecto político que tiene por objetivo reproducir el poder del Estado y del mercado para garantizar a través del control espacial el orden (económico, político, cultural) edificado.

También se pudo desprender de los datos entregados, que este marco de funcionamiento es beneficioso para algunos de los actores involucrados, exceptuando la mayoría de los habitantes de las ciuda-

des. Para el mercado y sus agentes, el espacio urbano representa una importante fuente de ganancia conectada con otros sectores económicos; para el Estado y los gobiernos, un fecundo campo para controlar y ordenar la vida humana; y para la sociedad, un escenario de dominación y desesperanza, pero también de resistencia y liberación.

En esta última opción el caso del Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL) de la comuna (municipio) de Peñalolén en Santiago de Chile, enseña una tendencia que se observa hace ya un par de décadas en otros países de la región y que acá estaba en letargo. Es ese proceso de autonomización señalado, según el cual los movimientos sociales urbanos, a diferencia de los tradicionales movimientos sociales, van dejando atrás paulatinamente las tradicionales demandas al Estado mientras el orden de sus acciones se acerca más a una cierta condición de autonomía que levanta alternativas autogestionarias desde los territorios. Es la ofensiva de la autogestión como eje central de las actuales luchas y resistencias urbanas. Para este tipo de movimiento la estrategia no se agota en influenciar y presionar al Estado para desde ahí modificar las condiciones de vida de la sociedad, sino esquiva –en tiempo presente- los dispositivos y mecanismos de control con oposiciones subterráneas y laterales, desestructurando desde abajo y carcomiendo desde la frontera, las bases y límites del sistema hegemónico.

El abordaje en este trabajo de ambas dimensiones del poder ubano –dominaciones y resistencias– permite sintetizar una serie de aprendizajes:

- Las acciones del Movimiento han puesto en la agenda sistémica y política los impactos de pensar el desarrollo urbano y las políticas habitacionales sólo en términos de la competitividad y el control espacial. Estas críticas dejan al descubierto el fondo del asunto: para las formas hegemónicas de producir el hábitat, la calidad y sustentabilidad de las ciudades y el bienestar de sus habitantes no son de su preocupación y tras un largo proceso de implementación ortodoxa llegan a multiplicar las consecuencias negativas en la vida de la gente.
- La producción masiva de viviendas ha reproducido en el tiempo una individuación de las familias, difuminando el principal capital social dentro de las poblaciones: la organización y acción comunitaria. El trabajo del Movimiento en materia de autogestión habitacional da cuenta que el motor del proceso está en las familias organizadas. Importa entonces multiplicar las experiencias que conjuguen la administración popular de fondos fiscales con el cooperativismo y ayuda mutua en la producción de viviendas de interés social.

- La especulación inmobiliaria y la expulsión vía mercado representan nuevas estrategias de limpieza espacial, similares en su funcionalidad, de lo que eran las erradicaciones impulsadas en dictadura: recuperar los terrenos valiosos paras los privados que son ocupados por sectores populares y disgregar y segregar a los movimientos. Las propuestas levantadas por el Movimiento ponen en evidencia las limitaciones de las políticas de vivienda cuando son descontextualizadas de su espacio de intervención, es decir cuando no consideran la situación desigual del suelo urbano. Esto pone en la agenda la necesidad de impulsar una reforma urbana que legalice instrumentos redistributivos en el mercado de suelo (recuperación de plusvalías, banco de tierra y de inmuebles) y mecanismos de control sobre el alza de precios de la tierra.
- Cautiva la atención cómo la lógica de las políticas públicas es inversa a la de los movimientos sociales en materia habitacional, en el sentido que el término del proceso para la institucionalidad y los órganos públicos está en la obtención de la vivienda, en satisfacer una necesidad. Acá es sólo el comienzo, el primer paso en la conquista del territorio.
- La experiencia del MPL reafirma el nuevo ciclo de rebeldía en América Latina. De una década perdida, a dos décadas ganadas de aprendizajes revolucionarios que muestra aperturas en los objetivos perseguidos por los movimientos ampliándose de la vivienda a la construcción de poder popular y, complementando las demandas elevadas al Estado con estrategias autogestionadas que buscan levantar alternativas en los territorios. Es la combinación de la protesta política dirigida a la institucionalidad, con la propuesta programática, de sus territorios y habitantes, levantada por las y los pobladores organizados.
- Para Chile esta experiencia, junto a otras que se encuentran en la Federación Nacional de Pobladores (FENAPO), permite repensar el marco de lo posible sobre la producción del hábitat. Para América abre espacios en nuevas latitudes para las fuerzas cooperativistas y autogestionarias reunidas en la Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular (SeLAVIP) y para las organizaciones que luchan por el derecho a la ciudad y que convergen en la Alianza Internacional de Habitantes (AIH). De cierto modo, es un nuevo nodo de resistencia que permite articular la *vía urbana* continental.

En fin, no tenemos respuestas ciertas acerca de las soluciones a los males del capitalismo urbano y sus nuevas modalidades de explota-

ción y dominio, pero sí sabemos donde están. Están abajo, en la experiencia de vida de nuestros pueblos. Por ello para los innumerables desafíos políticos que depara la transformación de la trayectoria de poder en este proyecto hegemónico, las matrices tradicionales de pensamiento y de producción de saber son insuficientes, y se requiere empezar a ver nuevas realidades que se van desplegando. Las acciones de los movimientos sociales en la región exponen que algo se está abriendo, y lo sustantivo es la capacidad de comprender estas aperturas de resistencia como aperturas epistemológicas, como nuevos espacios generadores de conocimiento y reflexión sobre nuestra realidad colonial y capitalista. Esto nos dice que los caminos por formas otras de producir nuestro hábitat están en el subsuelo del sur. En las históricas luchas y estrategias de resistencia de los movimientos indígenas, sexuales, obreros, populares y étnicos que sientan las bases para empezar a producir desde abajo una ciudad otra.

BIBLIOGRAFÍA

Borsdorf, Axel 2003 "Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de a ciudad latinoamericana" en (Santiago: Universidad Católica de Chile).

Caicedo, Julián 2006 "Configuración y evolución del modelo de gestión habitacional en Chile y Colombia" en Revista *Bitácora Urbano-territorial* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia,) 1(10) (enero-diciembre).

Ciccolella, Pablo e Iliana Mignaqui 2009 "Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar de desarrollo urbano" en Poggiese, Héctor y Cohen, Tamara (comp.); *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática* Poggiese (Buenos Aires: CLACSO).

Comunicado MPL Nº 7, 5 de abril de 2008 (http://mplchile.blogspot.com/).

Comunicado MPL Nº 9, 18 de julio de 2008 (http://mplchile.blogspot.com/).

Cuervo, Luis 2003 "Ciudad y complejidad: los rumbos" en Giraldo Fabio (comp.) *Ciudad y complejidad* (Bogotá: FICA).

De la Maza, Gonzalo y Garcés, Mario 1985 *La explosión de las mayorías. Protesta nacional 1983–1984* (Santiago de Chile: ECO Educación y Comunicaciones).

Durán, María-Ángeles 2008 *La ciudad compartida, Conocimiento afecto y uso* (Santiago de Chile: Ediciones SUR).

Donato, Juan 2009 "Transposición de orden social en espacial" en Poggiese, Héctor y Cohen, Tamara (comp.); *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática* Poggiese (Buenos Aires: CLACSO).

Duque, Joaquín y Ernesto Pastrana 2009 (1972) "La movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile" en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* Nº 4 (diciembre), 53–63.

Fazio, Hugo 2007 *Mapa de la extrema riqueza* (Santiago de Chile: LOM).

Garcés, Mario 2004 "Las tomas en la formación de Santiago" en *El mundo de las poblaciones* en Garcés, Mario; Délano, P.; González, V.; Quintana, K. y G. Bade *Nosotros los chilenos 5* (Santiago de Chile: LOM).

Garcés, Mario 2004 "Los movimientos sociales populares en el siglo XXI: Balance y perspectivas" en Revista *Política* (Santiago, INAP/Universidad de Chile) 4: 13-33.

García, Álvaro 2001 "La estructura de los movimientos sociales en Bolivia" en *Revista OSAL* (Buenos Aires: CLACSO), 185–188.

Globalization and World Cities (GaWC) 2008. Documento de la Red de Investigación del Departamento de Geografía de la Universidad de Loughborough. Disponible en http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2008t.html.

Haramoto, Edwin et al. 1997 "Catastro de campamentos y asentamientos irregulares. Cartografía nacional por región. Informe Final". Documento de trabajo (Santiago de Chile: INVI/Facultad de Arquitectura y Urbanismo/Universidad de Chile/Ministerio de Vivienda y Urbanismo/División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional).

Las víctimas de un año de represión 2009 (1984) en Revista *Hechos Urbanos*. Edición especial, s/n. (Santiago: SUR Estudios). Reproducido parcialmente en Rodríguez, Alfredo y Rodríguez, Paula, 111–121.

Hidalgo, Rodrigo 2007 ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile (Santiago de Chile: EURE).

Janoschka, Michael 2002 *El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización* (Santiago de Chile: EURE).

Marcuse, Peter y Van Kempen, Ronald (editores) 2000 *Globalizing cities* (London: Blackwell).

Mattelart, Armand 1963 "Urbanización y desequilibrios sociales" en *Un análisis del fenómeno urbano, sus causas y consecuencias en Santiago, Valparaíso, Concepción y Antofagasta* (Santiago: Desal).

Mesías, Rosendo y Romero, Gustavo (editores) 2004 *La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat* (México, DF: Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo).

Mignolo, Walter 2003 *Historias locales/diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo* (Madrid: Akal).

Morales, Eduardo y Rojas, Sergio 1986 "Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979–1985". Documento de Trabajo 280 (Santiago de Chile: Facultad Flacso). Disponible en http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/publicos/1986/DT/000856.pdf acceso el 21 de Julio de 2009.

Ornelas, Jaime 2004 "Impacto de la globalización neoliberal en el ordenamiento urbano y territorial" en *Papeles de población* Nº 41, 141-166.

Petras, James 2004 *América Latina. De la globalización a la revolución*. (Rosario: Homosapiens).

Piñeiro, Carlos 2004 *La Nación Sudamericana. Del Imperativo histórico-cultural a la realización económico-política* (Buenos Aires: ISEN).

Poduje, Iván 2006 "El globo y el acordeón: planificación urbana en Santiago 1960-2004" en *Santiago: dónde estamos y hacia dónde vamos* (Santiago CEP).

Portes, Alejandro; Roberts, Bryan y Grimson, Alejandro 2005 *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral de nuevo siglo* (Buenos Aires: Prometeo).

Quijano, Aníbal 2000 "Colonialidad del poder y clasificación social" en *Journal of World-System Research*, Nº 2.

Renna, Henry 2008 "(Vi)viviendo la lucha por la ciudad: conflictos y movimientos en América Latina". Documentos de trabajo (digital) (Santiago de Chile: SUR Corporación).

Renna, Henry 2010 "La situación actual de los movimientos sociales urbanos. Autonomía, pluralidad y territorialización múltiple" en *Revista electrónica DUP*, Vol. VII. Nº 20. Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje, Universidad Central de Chile.

Renna, Henry (Comp.) 2011 *7 y 4 El Retorno de los Pobladores. Lucha por la Vivienda, Autogestión Habitacional y Poder Popular en Santiago de Chile* (Santiago: Quimantú).

Rodríguez, Alfredo 2004 "Hacer ciudad es algo más que real estate". Temas Sociales 51 (Santiago: SUR Corporación).

Rodríguez, Alfredo y Rodríguez, Paula (editores) 2009 *Santiago, una ciudad neoliberal* (Quito: OLACCHI).

Sepúlveda, Rubén y Fernández, Raúl 2006 *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina* (San José: Centro Cooperativo Sueco).

Theodore, Nik; Peck, Jamie y Brenner, Neil 2009. "Urbanismo neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados" en *Temas Sociales* Nº 66. (Santiago: SUR Corporación).

Treviño, Jesús 2001 "Conflictos inmobiliarios y la planificación del uso del suelo metropolitano" en http://www.geocities.com/jtrevino41/JTelnorte.doc

Universidad de Chile, PUC, USACH, UDES: Consejo Asesor Universitario de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. 2008.

Propuesta Actualización Plan Regulador Metropolitano de Santiago 2009 (Santiago de Chile: Universidad de Chile/Pontificia Universidad Católica de Chile/Universidad de Santiago/Universidad del Desarrollo) en http://www.uchilefau.cl/institutos/invi/extension/pdfs/08_09_03_informe_prms.pdf, visitado 12 de septiembre 2009.

Valdés Gutiérrez, Gilberto 2008 "Los movimientos sociales en América Latina y sus posibilidades contrahegemónicas". Ponencia presentada en la Cuarta Conferencia Internacional "La obra de Carlos Marx y los desafíos del siglo XXI". La Habana, 5 al 8 de mayo de 2008. Disponible en http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso08/conf4_valdesg.pdf (visitado 10 de agosto 2009).

Veiga, Danilo 2009 "Desigualdades sociales y fragmentación urbana" en Poggiese, Héctor y Cohen, Tamara (comp.); *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática* Poggiese (Buenos Aires: CLACSO).

Wallerstein, Immanuel 2003 "¿Qué significa hoy ser un movimiento anti-sistémico?" en Revista OSAL Nº 9 (Buenos Aires: CLACSO), enero.

Walsh, Catherine 2007 "¿Son posibles unas ciencias sociales/culturales otras? Reflexiones en torno a las epistemologías decoloniales" en *Revista Nómadas*. Nº 26, 102-113.

World Bank 1993 "Housing: Enabling Markets to Work". Documento de política públicas del Banco Mundial (Washington, D.C.: World Bank).

Zibechi, Raúl 2003 "Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos" en Revista OSAL Nº 9 (Buenos Aires: CLACSO), enero.

Zibechi, Raúl 2007 *Dispersar el poder. Los movimientos como poderes antiestatales* (Santiago de Chile: Quimantú).

Zibechi, Raúl 2008 "Ecos del subsuelo: Resistencia y política desde el sótano" en Ana Esther Ceceña (editora) *De los saberes de la emancipación y de la dominación* (Buenos Aires: CLACSO).

ENTREVISTAS

Entrevista con Lautaro Guanca, concejal de Peñalolén y dirigente del MPL, Peñalolén, 20 de diciembre de 2008.

Entrevista con Lautaro Guanca, concejal de Peñalolén y dirigente del MPL, Peñalolén, 05 de marzo de 2009.

Entrevista con Guillermo González, dirigente del MPL, Peñalolén, 18 de diciembre de 2008.

Entrevista con Virginia Toro, militante MPL y educadora Corporación Poblar, Peñalolén, 18 de marzo de 2009.

Alejandro Zegada*

LA ESTRATEGIA BOLIVIANA PARA LA REDUCCIÓN DE POBREZA (EBRP) Y LA AMPLIACIÓN DE OPORTUNIDADES DE EMPLEOS E INGRESOS EN LA ECONOMÍA POPULAR EN MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA (1996-2007)

INTRODUCCIÓN

Ha transcurrido casi una década desde el inicio de la aplicación de la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza (EBRP), periodo en el cual se han invertido importantes recursos económicos, en el marco de la orientación establecida por dicha estrategia. Durante este tiempo, se han realizado diversas iniciativas para evaluar su coherencia interna, así como sus resultados, aunque no existen estudios particularizados sobre los resultados de la aplicación del primer componente estratégico de la EBRP: ampliar las oportunidades de empleo e ingresos, apoyando y fomentando la capacidad productiva de pequeños productores rurales y urbanos, así como apoyando la micro y pequeña empresa y desarrollando las microfinanzas.

La mencionada EBRP, fue diseñada y puesta en ejecución en el período 2001-2007 en el marco de las decisiones adoptadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para aliviar la deuda de los países pobres altamente endeudados (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC).

Desde el punto de vista de la estructura del empleo en Bolivia, los destinatarios de esta estrategia formarían parte de la Economía Popu-

* Economista, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba-Bolivia.

lar (urbana y rural), sector que acoge a la mayor parte de la fuerza de trabajo y que se caracteriza por su elevada heterogeneidad interna en términos de las actividades económicas y de las características de los actores, así como por presentar elevados niveles de pobreza entre los hogares que la componen.

En este contexto, el objetivo central de esta investigación es conocer el grado en que el componente de ampliación de oportunidades de empleo e ingresos de la EBRP contribuyó a fortalecer la Economía Popular.

Para este fin nos concentraremos en la aplicación de la EBRP en el departamento de Cochabamba, el tercero más poblado del país. Algunos de los municipios de este departamento ocupan las posiciones más elevadas en el ranking nacional de de los indicadores de desarrollo humano (IDH), mientras otros están entre los municipios con mayores carencias.

En la investigación se ha elaborado una base de datos a partir de los registros de inversiones ejecutadas en los años 1996-2007 (Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública), los mismos que para su análisis e interpretación, fueron organizados en tres momentos (etapa pre-estrategia 1996-2000, etapa de ejecución de la estrategia (2001-2004), etapa post-estrategia (2005-2007). Esto para estudiar el comportamiento de las inversiones de los municipios en los aspectos de interés de la investigación.

Operativamente, los datos de ejecución de las inversiones se correlacionaron con indicadores de pobreza y empleo a fin de determinar la correspondencia entre la orientación de dichas inversiones y las actividades económicas de pequeños productores rurales y urbanos. En base a los resultados de este proceso se seleccionaron municipios concretos. Los casos seleccionados fueron los municipios de Anzaldo, Alalay y Vila Vila, y a través del estudio se establecieron sus resultados, así como los factores asociados al mayor o menor éxito logrado en el mejoramiento de oportunidades de empleo e ingresos, y de reducción de la pobreza.

PRECISIONES CONCEPTUALES

LA POBREZA Y SU MEDICIÓN

La pobreza es un concepto difícil de definir, ya que implica considerar tanto una variedad de factores que dependen de la realidad de cada país, región y época, como los intereses que sustentan los distintos enfoques y planteamientos teóricos o técnicos. Entre los enfoques que han predominado en los debates teóricos y metodológicos sobre la conceptualización y medición de la pobreza en Latinoamérica están

el de la Línea de Pobreza (LP), las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Sin embargo, en la presente investigación se utiliza este último (IDH), basado en la Pobreza Humana, término propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se refiere a la imposibilidad de tener una vida larga y saludable, poder acceder al conocimiento, alcanzar un nivel de vida decente y a acceder a la participación (Romero, 2002). Según el PNUD, "el concepto de pobreza humana considera que la falta de ingreso suficiente es un factor importante de privación humana, pero no el único [...] Si el ingreso no es la suma total de la vida humana, la falta de ingreso no puede ser la suma total de la privación humana" (PNUD, 2000:17).

La definición de pobreza del PNUD está estrechamente ligada al concepto de *desarrollo humano*, el cual es entendido como un proceso de ampliación de las opciones de la gente, a través del aumento de sus funciones y capacidades (Romero, 2002).

> El desarrollo humano refleja además los resultados de esas funciones y capacidades en cuanto se relacionan con los seres humanos. [...] En todos los niveles del desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que *la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente*. Pero el ámbito del desarrollo humano va mucho más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. (PNUD, 2000:17; énfasis propio).

Puede verse que existe una importante influencia de la conceptualización propuesta por Sen en ésta del PNUD.

En la presente investigación se ha optado por adscribirse al concepto de Pobreza Humana, y medirla a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) debido, por un lado a la disponibilidad de información secundaria acerca del IDH de los municipios de Cochabamba, como a su carácter holístico e integrador, pues proporciona una visión más completa de lo que es la pobreza, más aún en los países latinoamericanos (y particularmente en Bolivia) donde existe gran diversidad y heterogeneidad étnica, social, cultural, laboral y también de ingresos. Como se dijo anteriormente, el Desarrollo Humano se mide a través del Índice de Desarrollo Humano, el cual "intenta evaluar algunas de las dimensionas más esenciales y factibles de medir del desarrollo humano. Este indicador no pretende agotar todas las dimensiones que hacen al desarrollo. Como se sabe, las necesidades de las personas

suelen ser múltiples y cambian en el tiempo" (PNUD, 2002: 59). Sin embargo, hay algunas capacidades esenciales, las tres de ellas expuestas con anterioridad, que son comunes a todas las sociedades y en todo tiempo, y son esas dimensiones las que están en la base de los indicadores específicos que componen el IDH.

> El índice busca reflejar características estructurales y de largo plazo del desarrollo: no tan sensible a situaciones o cambios coyunturales. Los indicadores que sirven para medir las tres dimensiones que refleja el IDH son los siguientes:
>
> 1. Longevidad (Tener una vida larga y sana): Esperanza de vida al nacer.
> 2. Nivel educacional (Poseer conocimientos necesarios): Combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación de dos tercios) y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (ponderación de un tercio).
> 3. Nivel de vida (Tener ingresos suficientes): PIB real per cápita (PPA en dólares).
>
> El IDH es un valor que varía del 0 al 1. A medida que se acerca a 1 el nivel de desarrollo humano se aproxima al óptimo (PNUD, 2002: 59).

Además de éste, existen métodos de medición de la pobreza propuestos por el PNUD como el IPH y IPH2, y otros que la miden a partir de la distribución del ingreso, como el coeficiente de Gini, los cuales no serán tratados aquí.

ECONOMÍA POPULAR

Debido a la importante cantidad de fuerza de trabajo aglutinada al interior del sector de la Economía Popular en Bolivia, y a las características que tiene, se ha planteado que este sector es quien debiera de ser el destinatario principal de una estrategia para la reducción de la pobreza que pretenda mejorar las oportunidades de empleo e ingresos para la población de un país.

Pero, ¿qué es esta Economía Popular a la que aquí se hace referencia?

El concepto de Economía Popular comenzó a ganar relevancia en Bolivia a partir de su introducción en la discusión por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para comenzar, la Economía Popular puede definirse aquí como un conjunto de actividades económicas realizadas individual o colectivamente para lograr la reproducción *ampliada* de la vida (biológica, cultural y material) de sus integrantes (Coraggio, 1998). Para garantizar esta reproducción, los agentes económicos dependen de la utilización *continuada* de su propia fuerza y capacidades de trabajo

(Sarria Icaza, Ana Mercedes; Tiriba, Lia, 2004); si tal continuidad de utilización de su fuerza de trabajo es interrumpida prolongadamente, estos agentes ingresan a una situación de "catástrofe vital, debiendo apelar a recursos como la liquidación de bienes de consumo indispensables, la beneficencia pública o privada, o la apropiación ilegal de recursos, con una concomitante degradación de sus condiciones de vida" (Coraggio, 1998: 66)[1].

Cabe agregar, para complementar esta definición, que aunque las unidades productivas populares sí acumulan, por ejemplo medios de producción –máquinas e instrumentos de trabajo-, medios durables de consumo –vivienda, artefactos del hogar-, y ahorros monetarios –generalmente el ahorro se hace a costa del consumo básico inmediato-, su acumulación es limitada y siempre subordinada al objetivo último de reproducción ampliada de la vida (Ibíd.). Así, una unidad económica puede organizarse al estilo empresarial y/o incluso lograr ingresos *per cápita* por encima de la línea de pobreza, y seguir estando en la economía popular, precisamente porque su lógica y su finalidad son la reproducción ampliada de la vida. Para que dichas unidades económicas puedan ser consideradas capitalistas/empresariales realmente, el sentido de su existencia tendrá que ser la acumulación en sí, y especialmente, la apropiación de excedentes producidos por el trabajo ajeno (Ibíd.). En pocas palabras, "la economía popular, aunque inmersa y, en última instancia, sometida a los imperativos de la 'ley del más fuerte', presenta características que se contraponen a la racionalidad económica capitalista" (Sarria Icaza, Ana Mercedes; Tiriba, Lia, 2004: 177).

Siendo esto así, y además teniendo en cuenta la gran heterogeneidad y flexibilidad del sector, sumadas a la importancia y potencialidad de este sector en general, y en la economía boliviana y cochabambina en particular, uno está casi obligado a preguntarse si es que el componente de ampliación de oportunidades de empleo e ingresos de la EBRP contribuyó a fortalecer la Economía Popular en el departamento de Cochabamba. Dada la realidad económica del país y el departamento, uno está llevado a pensar que cualquier estrategia de

---

1 El autor explica que reproducción *ampliada* significa la ausencia de "un nivel básico dado de necesidades que, una vez alcanzado, agota el impulso de la actividad económica, sino que, para todos los efectos prácticos, hay una búsqueda de mejoría en la calidad de vida **sin límites intrínsecos**, en buena medida por la introducción de valores y la construcción social de las necesidades impulsadas por la propaganda mercantil y los movimientos culturales de la sociedad moderna" (p. 66). En otras palabras, la fuerza de trabajo de la economía popular busca constantemente mejorar su calidad de vida, y no se conforma necesariamente con niveles mínimos en esa calidad de vida.

reducción de la pobreza debiera estar centrada en este aspecto, y es precisamente el objetivo de este trabajo conocer y difundir si esto es, en efecto, así.

LA ESTRATEGIA BOLIVIANA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA (EBRP)

Bolivia está considerada entre los países con menor desarrollo económico y con mayores niveles de pobreza en el continente. Los indicadores de referencia para la elaboración de la EBRP mostraban que en el año 1992 el 70% de la población tenía necesidades básicas insatisfechas (NBI)[2] y que hacia fines de la década de los noventa, el 63% de la población caía por debajo de la línea de pobreza por ingreso (EBRP, 2001).

A su vez, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004 hace notar que Bolivia no sólo es uno de los tres países más pobres de Latinoamérica, sino que también presenta elevados índices de desigualdad:

> el ingreso medio del percentil 90 (que contiene al 10% de la población con mayores ingresos) es 15 veces más grande que el ingreso del 10% de la población más pobre y el grado de desigualdad medido por el coeficiente de Gini del ingreso per cápita es de 0,56. Es decir, Bolivia es casi tan desigual como Brasil, el país más desigual de la región, teniendo un ingreso per cápita tres y medio veces inferior (PNUD, 2004: 29).

Según el PNUD, la combinación de elevados niveles de pobreza y desigualdad es una de las características más distintivas de la economía boliviana y es una de las causas que determinan las bajas tasas de crecimiento económico y un patrón desequilibrado de desarrollo humano del país en las últimas décadas (PNUD, 2002).

La economía boliviana está también caracterizada por tener una estructura muy heterogénea. En ella coexisten de forma abigarrada formaciones económicas capitalistas modernas, con formaciones precapitalistas atrasadas. Esta situación ha generado, junto con otras características de la economía nacional, grandes diferencias de ingresos y de productividad entre los diversos tipos de economía existentes en el país (Zegada, 2007). De esta manera, se ve que las actividades que contienen al 83% de las personas ocupadas, a su vez generan solamente el 25% del PIB, mientras que las actividades que engloban solamente al 7% de los ocupados, generan el 65% del PIB (PNUD, 2005). Esta situación es la que el PNUD en Bolivia ha llamado "economía de base estrecha".

---

2 De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992.

En un trabajo previo (Zegada, 2007) se pudo evidenciar que la estructura del empleo en Bolivia está configurada según la forma de la economía de base estrecha planteada por el PNUD. Los sectores de la Economía Popular (urbana y rural juntos) aglutinan a cerca del 80% de la fuerza laboral en el país. Mientras tanto, los sectores más vinculados al mercado externo y que generan la mayor parte del ingreso en el país son a su vez los que tienen menor capacidad para generar empleo.

Cuadro 1

Bolivia: Cantidad de personas empleadas por sector (en absolutos y en porcentaje)

		Personas	Porcentaje
Sectores de actividad	Extractivo-exportador	41.270	1,0%
	Exportador con VA	64.180	1,6%
	Agropecuario empresarial MI	62.391	1,6%
	Comercio/servicios modernos MI	306.235	7,7%
	Manufacturero empresarial	90.310	2,3%
	Público y organismos extraterritoriales	221.491	5,6%
	Economía Popular Rural	1.655.668	41,7%
	Economía Popular Urbana	1.399.749	35,3%
	Hogares particulares	129.099	3,3%
	Total	3.970.393	100,0%

Fuente: Zegada, 2007, con datos de MECOVI 2002.

Ahí la importancia de la Economía Popular en Bolivia, y el porqué de vincular a este sector con las estrategias para la reducción de la pobreza. Cabe agregar además la gran heterogeneidad interna de la propia economía popular en cuanto a las actividades que se realizan en su interior, y en cuanto a los grados de formación que tiene, a su condición migratoria y su composición étnica.

Lo que es común a los trabajadores de la Economía Popular son su situación laboral y condiciones de vida. En cuanto a la situación laboral, se aprecia considerable informalidad en las relaciones laborales, la escasa estabilidad y seguridad laboral, y los bajos ingresos; además, tienen una permanente tendencia a independizarse mediante la creación de empleos por cuenta propia. Sobre la calidad de vida, salvo pocas excepciones, se puede decir que la mayoría de los hogares de la economía popular urbana carecen de acceso a seguros de salud, situación que es mucho más acentuada en la economía popular rural (Zegada, 2007).

Toda esta situación, además de las características de las políticas de los sucesivos gobiernos bolivianos de la época, logró calificar

a Bolivia para formar parte de los 22 países identificados a fines de 1999 -posteriormente serían 41- como países HIPC (países pobres altamente endeudados) (Morales, 2008). Ser escogido como país HIPC permitía una significativa condonación de la deuda externa por parte del Banco Mundial (BM) y el fondo Monetario Internacional (FMI); "los países HIPC escogidos no sólo debían ser países de bajos ingresos y altamente endeudados, sino que también debían estar alineados con las políticas económicas del Consenso de Washington y haber aplicado todas las políticas de ajuste estructural. Para acceder a la condonación de la deuda, los países HIPC debían preparar, en un acuerdo tripartito gobierno-BM-FMI, sus Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP). Las ERP son una nueva forma de condicionamiento impuesto a través de la Country Assistance Strategy (CAS) del BM y de la Carta de Intenciones del FMI. El condicionamiento surge para evitar que los países *malgasten* los recursos provenientes de la condonación de la deuda" (Morales, 2008: 80; énfasis original).

Puede verse por tanto que la EBRP formó parte de aquel programa de ajuste estructural que puso en marcha el gobierno para salir de la profunda crisis económica, social y política que vivió Bolivia en los 80, manifestada en la hiperinflación, el excesivo endeudamiento externo, el elevado desempleo, la profundización de la pobreza y la pérdida de gobernabilidad, elementos que expresaban una deficiencia estructural del modelo de desarrollo y el agotamiento de la configuración del modelo centralista de estado. Como se vio en secciones anteriores, al acercase la llegada del nuevo milenio la situación del país no mejoró significativamente con respecto a años pasados, pese al riguroso cumplimiento de las políticas macroeconómicas, los planes de estabilización y las reformas estructurales sugeridas por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Una vez electa Bolivia como un país merecedor del alivio de la deuda, debido al buen cumplimiento de las políticas del BM y el FMI, y después de que en abril de 2000 se llevase a cabo el Diálogo Nacional, se elaboró la EBRP que posibilitó el desembolso de los recursos HIPC[3] para el alivio de la pobreza. La propuesta de la EBRP se planteó

3 Como se sabe, los organismos internacionales que patrocinaron la EBRP habían condonado anteriormente una deuda a Bolivia y a otros países pobres altamente endeudados bajo la modalidad HIPC I en 1998. La condición para que dichos organismos condonen a Bolivia la segunda parte de la deuda a través del HIPC II, era que diseñen y ejecuten una ERP acorde a los criterios que se ven en esta sección. Por tanto, cuando se habla de EBRP y recursos HIPC de aquí en adelante, se hace referencia los recursos HIPC II, condonados justamente para la aplicación de ésta estrategia.

el objetivo de reducir la pobreza a partir de cuatro componentes estratégicos relacionados entre sí, que son:

a. Ampliar las oportunidades de empleo e ingresos de la población pobre fomentando la capacidad productiva de pequeños productores rurales y urbanos.
b. Desarrollar las capacidades, mejorando la calidad de los servicios de educación primaria y salud preventiva, así como acceso a adecuadas condiciones de habitabilidad.
c. Incrementar la seguridad y protección de los pobres, protegiendo a la población más vulnerable.
d. Promover la integración y participación social, a fin de profundizar la participación popular y la descentralización.

Según la EBRP, el primer componente sería logrado a través de la promoción del desarrollo rural, el apoyo a la micro y pequeña empresa (MyPEs), el desarrollo de las micro finanzas y un mejor acceso a mercados internos y externos a través de una mayor infraestructura vial. Busca "que las micro y pequeñas empresas sean competitivas, autosostenibles, que tengan capacidad de integración horizontal/vertical y que contribuyan al crecimiento económico de manera sostenible y con equidad" (EBRP, 2001: 40). Para ello propone 3 líneas de acción estratégica: a) Crear un entorno competitivo para el desempeño de las MyPEs; b) Promover el desarrollo de un mercado de servicios no financieros que respondan a las necesidades del sector; y c) Apoyar el desarrollo de las capacidades de las organizaciones públicas y privadas de apoyo al sector para garantizar la efectividad y eficiencia del plan.

Por otra parte, la EBRP define que los municipios deben cumplir con los programas y proyectos de la estrategia de acuerdo a esta distribución: 70% del total de recursos se distribuye a los municipios según indicadores de pobreza; el 30% restante se divide equitativamente entre los 9 departamentos del país y los municipios al interior de cada departamento. Posteriormente, los municipios deben utilizar los recursos así: 70% para "municipio productivo"[4], 20% para educación y 10% para salud.

---

4 Municipio Productivo es aquel en el cual los ciudadanos tienen mayores posibilidades de obtener un empleo digno y un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades […]. Esta mejora en la calidad de vida está directamente relacionada con el incremento de los niveles de inversión privada destinadas a aprovechar el potencial del municipio y las oportunidades de mercado" (Importancia de Implementar Áreas de Desarrollo Económico en las Municipalidades, en <http://www.regioncajamarca.gob.pe/descargas/deseco/05_02_03_IMPORTANCIA_DE_IMPLEMENTAR_%C3%81REAS_DE_DESARROLLO.pdf>)

Es evidente que a partir de la EBRP es la primera vez que se pone el tema de reducción de la pobreza como un elemento esencial para el desarrollo en Bolivia. Sin embargo esta estrategia ha tenido varios problemas:

> …el 70% de la población informada sobre el Diálogo considera que la EBRP sólo sirvió para cumplir con los organismos internacionales. […] ausencia de compromiso de los partidos políticos, […] al no existir un compromiso auténtico, la Estrategia fue elaborada muy superficialmente con varios problemas en su diseño y poniendo en evidencia muchos problemas institucionales ya existentes. (Morales, 2008: 106).

Además la EBRP ha sido criticada por parecer más un listado de ideas, acciones estratégicas y planes de acción, pero que éstas "no se hallan desarrolladas y son superficiales y poco concretas" (Morales, 2008: 85), pues no habría relación entre los componentes de la EBRP y el gasto que debe asignárseles; los roles de las organizaciones responsables no estarían bien definidos y existiría una desarticulación entre niveles de gobierno, entre la idea y la práctica y entre la planificación y la instrumentación. Además, algunos estudios comprobaron que la EBRP es muy similar a otras ERP para distintos países en cuanto a las estructuras de las estrategias, el análisis de la pobreza, la forma de encarar la lucha contra la pobreza, etc. Esto significaría una comprensión poco cabal de las diferentes realidades a las que se pretende intervenir con unas ERP estandarizadas o moldeadas (Ibíd.).

Finalmente, también se ha criticado a la EBRP debido a que, si bien discursivamente propugna un cambio de enfoque al que se tuvo durante el llamado periodo neoliberal:

> al separar lo económico de lo social, y no conectar lo macroeconómico con lo micro, se pierde el enfoque integral imprescindible en las políticas públicas. […]Se evidencia, entonces, que la mecánica del modelo neoliberal se mantiene: primero lo económico, luego lo social, suponiendo que lo social vendrá como consecuencia casi mecánica de lo económico. Se trata de un supuesto básico del modelo neoliberal que no se verifica en la realidad (Ramos, 2008: 160).

Conociendo entonces lo que es la EBRP, sus componentes y algunas limitaciones señaladas en su contra desde otros estudios, podemos empezar a conocer lo que ha sido esta estrategia aplicada a los municipios del departamento de Cochabamba, y cuáles han sido sus resultados referidos a la reducción de la pobreza en general, y al logro del primer componente de la estrategia, particularmente en relación al énfasis que debiera de haber para fortalecer a la Economía Popular.

LA EBRP EN COCHABAMBA

MAGNITUD Y EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS HIPC EN COCHABAMBA

Como se sabe, los organismos internacionales que patrocinaron la EBRP habían condonado anteriormente una deuda a Bolivia y a otros países pobres altamente endeudados bajo la modalidad HIPC I en 1998. La condición para que dichos organismos condonen a Bolivia la segunda parte de la deuda a través del HIPC II, era que diseñen y ejecuten una ERP acorde a los elementos expuestos en secciones anteriores.

En las bases de datos obtenidas, del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública del Ministerio de Hacienda (VMPCP), y del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE/SISIN) no es evidente la presencia de las donaciones HIPC I. Dichas donaciones se encuentran inmersas junto a todas las demás donaciones externas bajo el rótulo de "Donaciones" y de "Otras donaciones". Por esta razón no fue posible visibilizarlas para el periodo 1996-2000. Sin embargo, a partir del diseño y ejecución de la EBRP a partir del año 2001, las donaciones HIPC II que sostienen a esta estrategia tienen su propia denominación dentro de las bases de datos citadas. De ahí que es posible mostrarlas, precisamente para el periodo de ejecución de los proyectos basados en la EBRP, que es lo que interesa en este trabajo.

Cuadro 2

Departamento de Cochabamba: Gasto ejecutado por los gobiernos municipales por fuente de financiamiento y años (en dólares americanos)

	Año						Total	
	1996-2000		2001-2004		2005-2007			
	Presupuesto ejecutado		Presupuesto ejecutado		Presupuesto ejecutado			
	(dólares)	%	(dólares)	%	(dólares)	%	(dólares)	%
Donaciones HIPIC II	.	.0%	22.945.096	14,9%	16.433.587	10,6%	39.378.683	10,1%
Otras donaciones	15.813.177	1.7%	19.117.596	2,7%	14.485.839	2,8%	49.416.611	2,5%
Otros recursos internos y externos	496.26.373	98,3%	379.034.267	82,4%	371.925.520	86,6%	1.247.227.160	87,3%
Total	512.080.550	100%	421.096.960	100%	402.844.945	100%	1.336.022.455	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del VMPCP.

Si bien los recursos provenientes del HIPC II representan poco más del 10% del total de los recursos ejecutados por los municipios en el periodo establecido, en términos absolutos suman un monto significativo, superando, en los años en que está explícitamente presente, a las todas las demás donaciones juntas. Esto le permitiría a uno pensar en la posibilidad de utilizar estos recursos para realmente "ampliar las oportunidades de empleo e ingresos de la población pobre fomentando la capacidad productiva de pequeños productores rurales y urbanos", facilitando que los sectores empobrecidos puedan mejorar sus condiciones económicas, laborales, y de vida.

Sin embargo, para ello será necesario que dichos recursos se dirijan hacia proyectos que se enfoquen en el sector que menos atención ha recibido por parte de gobiernos nacionales y organismos internacionales durante las anteriores décadas, y que es precisamente el que más fuerza de trabajo aglutina en su interior: la Economía Popular.

A continuación se tiene una primera aproximación para conocer qué tipo de función ha tenido el presupuesto ejecutado por los gobiernos municipales del departamento de Cochabamba, particularmente en lo referido a los recursos HIPC II (ver Cuadro 3). Cabe aclarar que las funciones del gasto están dividas en grandes grupos (sin ninguna desagregación detallada)[5].

Como puede verse, los recursos HIPC II en el caso de los municipios han ido principalmente hacia las funciones de Educación y Asuntos económicos, aunque es también importante la cantidad destinada a Vivienda y Servicios comunitarios, y Salud.

Es así que en primera instancia pareciera que el dinero proveniente de la EBRP se canalizó hacia funciones del gasto relacionadas con las capacidades productivas y con la calidad de vida de la población. Más adelante veremos con mayor claridad si la función de estos gastos (particularmente en los municipios) estuvo en esencia enfocada hacia la ampliación de oportunidades de empleo e ingresos para el sector de la Economía Popular en Cochabamba.

Tenemos, por otra parte, que además de los gobiernos municipales –principales entidades receptoras y ejecutoras de los recursos HIPC II-, las prefecturas de los departamentos también recibieron una parte de dichos recursos, aunque en menor cantidad que los gobiernos municipales (ver Cuadro 4).

---

5 Para información con mayores niveles de desagregación se invita al lector a remitirse a las tablas en el archivo de Anexos, donde está sintetizada la información producida con las bases de datos, al igual que los procedimientos en Syntax del SPSS.

Cuadro 3
Departamento de Cochabamba: Gasto ejecutado por los gobiernos municipales período 1996-2007 por función (en miles de dólares)

		Financiamiento							
		Donaciones HIPIC II		Otras donaciones		Otros recursos internos y externos		Total	
		Presupuesto ejecutado		Presupuesto ejecutado		Presupuesto ejecutado		Presupuesto ejecutado	
		(miles de dólares)	%	(miles de dólares)	%	(miles de dólares)	%	(miles de dólares)	%
Función	Servicios públicos generales	144.90	0,2%	133,64	0,4%	235.196,60	15,7%	235.475,14	13,7%
	Defensa	7,05	0%	164,46	0%	36,54	0%	208,06	0%
	Orden público y seguridad	2,41	0,1%	0,00	0%	2.977,00	0,6%	2.979,41	0,5%
	Asuntos económicos	9,414,44	28,1%	8.093,33	16,4%	149.289,28	17,2%	166.797,04	18,3%
	Protección del medio ambiente	1,614,12	3,2%	1.850,38	4,5%	31.157,61	4,6%	34.622,12	4,5%
	Vivienda y servicios comunitarios	6.081,94	17,5%	4.187,16	16,4%	218.803,73	20,7%	229.072,84	20,3%
	Salud	5.619,58	14,1%	9.533,86	8,4%	48.851,59	9,1%	64.005,03	9,3%
	Actividades recreativas, cultura y religión	1.490,39	4,4%	2.260,80	5,1%	53.492,82	12,3%	57.244,01	11,3%
	Educación	13.560,36	29%	22.923,79	41,8%	81.600,72	13,7%	118.084,87	15,9%
	Protección social	282,26	1,3%	199,67	5,7%	15.419,73	3,5%	15.901,65	3,3%
	No especificado	1.161,23	1,9%	69,52	1,2%	410.401,54	2,6%	411.632,29	2,5%
	Total	39,378,68	100%	49.416,61	100%	1.247.227,16	100%	1.336.022,45	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del VMPCP.

Antes que nada, el lector debe tener presente que si bien en el Cuadro 4 los rangos de años utilizados son los mismos que en el caso de los municipios (Cuadro 2), la prefectura de Cochabamba recién comenzó a tener y ejecutar recursos HIPC II a partir del año 2004, no así desde el 2001.

Teniendo esto en cuenta, puede verse que la Prefectura del departamento de Cochabamba llegó a ejecutar en total aproximadamente la mitad de lo ejecutado por los gobiernos municipales. Esto ocurre

según lo establecido por la EBRP, que establece que el 70% de los recursos HIPCII debe que ir directamente a los municipios según índices de pobreza, y el 30% repartirse equitativamente entre los 9 departamentos y luego a los municipios al interior de éstos. Los montos ejecutados por los municipios y por la prefectura de Cochabamba parecen guardar esa relación.

Cuadro 4

Departamento de Cochabamba: Gasto ejecutado por la Prefectura según fuente y período
(en dólares americanos)

	Año						Total	
	1996-2000		2001-2004		2005-2007			
	Presupuesto ejecutado		Presupuesto ejecutado		Presupuesto ejecutado			
	(dólares)	%	(dólares)	%	(dólares)	%	(dólares)	%
Donaciones HIPIC II		0%	4.890.881,2	0,6%	14.538.942,1	0,6%	19.429.823,3	0,4%
Otras donaciones	14.446.467,3	2,2%	11.707.400,6	1,6%	10.440.215,5	0,9%	36.594.083,4	1,6%
Otros recursos internos y externos	413.207.998,8	97,8%	374.970.794,3	97,8%	442.652.022,6	98,5%	1.230.830.815,7	98,0%
Total	427.654.466,1	100%	391.569.076,1	100%	467.631.180,2	100%	1.286.854.722,4	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del VIPFE/SISIN.

Sin embargo, resulta inquietante ver que los destinos de los recursos ejecutados por la prefectura de Cochabamba no estuvieron relacionados con ninguno de los cuatro componentes estratégicos de la EBRP, y mucho menos en lo referido al sector de la economía popular. Como se ve a continuación, el total ejecutado por la prefectura ha sido para el pago de sueldos y salarios (ver cuadro 5).

Para conocer a qué tipo de programas estuvieron destinados los recursos HIPC II ejecutados por la prefectura en el periodo 2004-2007, se procedió a revisar en la base de datos a todas las partidas de los programas y proyectos ejecutados con esos recursos. Lo encontrado puede verse en el Cuadro 5, donde se evidencian las partidas de toda la ejecución de los recursos HIPC II. Según los clasificadores de la base de datos, las partidas del grupo 10 mil corresponden a Servicios Personales, y está claro que todos los programas aquí expuestos tienen partidas comprendidas dentro de ese grupo.

Por tanto, puede concluirse que el total ejecutado por la prefectura de Cochabamba en el periodo en cuestión ha sido destinado a

sueldos y salarios de los sectores de servicios de Salud y Educación, situación que no obedece el criterio establecido por la EBRP sobre la forma en que tienen que ser utilizados los recursos HICP II; y más aún, no se enfoca en absoluto hacia la ampliación de oportunidades de empleo e ingresos de la Economía Popular.

Cuadro 5
Departamento de Cochabamba: Programas y proyectos ejecutados por la Prefectura con recursos HIPIC II

	Suma	Año	Partida
Servicio departamental de salud	1.663.319	2004	12334
Servicio deptal. De salud	1.633.695	2005	12064
Servicio de salud	1.707.224	2006	12271
Administracion deptal. De salud cbba-sedes	1.728.082	2007	11990
Servicio de educacion			
Servicio departamental de educacion	3.227.562	2004	12570
Servicio deptal de educacion	3.173.548	2005	12355
Servicio de educacion			
Docencia educacion primaria	3.171.070	2006	12449
Docencia educacion primaria	3.125.322	2007	12355
Total	19.429.823		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del VIPFE/SISIN.

LOS RECURSOS HIPC II EN LOS MUNICIPIOS MÁS POBRES DE COCHABAMBA: ANZALDO, VILA VILA Y ALALAY

A través del Instituto Nacional de Estadística (INE), se obtuvo información acerca del IDH de todos los municipios de Cochabamba para los años 1992, 2001 y 2005. Después de analizar esta información, se decidió utilizar el IDH para los años 2001 y 2005 porque este periodo permite conocer la situación de pobreza *antes y después* de aplicada la EBRP.

En base a su posición en el ranking de IDH en el departamento, se seleccionaron los municipios que eran más pobres en 2001 (menor IDH), y luego se obtuvo la variación de su IDH en el periodo 2001-2005 para conocer la evolución que éstos tuvieron tras la aplicación de la EBRP. A continuación pueden verse los municipios seleccionados y su variación de IDH en el periodo establecido.

Cuadro 6
Departamento de Cochabamba: Municipios más pobres y sus variaciones del IDH (2001-2005)

Municipios	Menor IDH
	idhCAMBIO
Ayopaya (Villa de Independencia)	3,4200114
Morochata	3,3087557
Anzaldo	-1,0044389
Sacabamba	1,4107175
Sicaya	6,9745331
Tapacari	-0,4539687
Totora	6,6496145
Pocona	2,7710447
Vacas	-0,0861319
Arque	2,6835428
Tacopaya	0,6370089
Bolivar	2,1131633
Mizque	0,1663958
Vila Vila	-1,8720843
Alalay	11,2841793

Fuente: Elaboración propia en base a datos del VIPFE/SISIN y del INE.

El cuadro anterior además resalta tres municipios: Anzaldo, Vila Vila y Alalay. Estos municipios representan los casos más extremos en cuanto a la variación del IDH durante el periodo mencionado. Como puede verse, los dos primeros no sólo no mejoraron su nivel de IDH en el período considerado sino que tuvieron las más fuertes caídas de su IDH, mientras que el último es el que tuvo el incremento más importante. Se seleccionaron estos tres municipios para conocer en más detalle el comportamiento de los recursos ejecutados por ellos, particularmente los recursos del HIPC II, lo que equivale a decir que se está viendo el accionar concreto de los municipios en relación a la EBRP.

Cuadro 7
Municipios seleccionados: Montos con recursos HIPIC II (en miles de dólares) y porcentajes ejecutados según sectores de asignación del gasto

	Anzaldo		Vila Vila		Alalay	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Productivo	232,14	39,50%	63,33	20,90%	20,71	6,30%
Infraestructura	130,64	22,20%	75,55	25,00%	220,02	66,70%
Social	213,93	36,40%	148,09	49,00%	88,68	26,90%
Multisectorial	2,59	0,40%	5,07	1,70%	0,36	0,10%
Protección y otros	3,41	0,60%	3,75	1,20%		0,00%
Administracion y ss	4,75	0,80%		0,00%	0	0,00%
N/e	0,17	0,00%	6,67	2,20%	0,04	0,00%
Total	587,62	100%	302,46	100%	329,8	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del VIPFE/SISIN.

Como se puede ver en el cuadro 7, se dio prioridad a proyectos y programas productivos, de infraestructura y sociales. Sin embargo se observan diferencias entre los dos municipios cuyos IDH desmejoraron y el municipio que mejoró sustancialmente: éste último enfatizó mucho más sus recursos en la infraestructura y ejecutó muy poco en el área productiva. Las diferencias sobre la utilización de los recursos entre los municipios que empeoraron su IDH y el que lo mejoró puede deberse a las distintas capacidades de gestión de estos municipios. En general uno de los puntos débiles sobre la aplicación de la EBRP y el uso de recursos HIPC ha sido la dificultad de gestión que tienen los municipios involucrados (Morales, 2008). El hecho de que Alalay haya utilizado sus recursos de manera distinta a la de los otros municipios, y haya logrado un incremento importante en su IDH, puede reflejar que éste municipio tiene una mayor capacidad de gestión a nivel endógeno, a la vez que la participación de la comunidad, y la coordinación entre ella y su gobierno municipal han sido mayores que en los demás municipios.

Además, si se tiene en cuenta que el nivel educativo del personal del gobierno municipal refleja en gran medida la calidad de las políticas públicas, el hecho de que en promedio sólo el 4% de los funcionarios dentro de un municipio posee educación a nivel profesional (Morales, 2008) los problemas endógenos a la gestión los municipios son algo que no debe pasar desapercibido.

El cuadro 8 muestra con algo más de claridad las diferencias de gestión. Si bien hubo una importante concentración de recursos HIPC en los proyectos de inversión tanto productiva como de infraestructu-

ra y social, se observa también una gran parte de recursos gastados *sin proyecto*, lo que significa que esa porción de los recursos ha sido destinada por los gobiernos municipales para pagar salarios de educación y salud, y especialmente a Otros Servicios. Este último tipo de gastos sin proyecto se refiere fundamentalmente a actividades como: refacción y mantenimiento de caminos vecinales, iglesias e incluso canchas deportivas; refacción, equipamiento y funcionamiento de centros educativos y de salud; y finalmente en mucha menor medida a capacitación productiva.

Dicho de otro modo, existe una importante cantidad de recursos de la EBRP que se ejecutó en gastos escasamente relacionados con la ampliación de oportunidades de empleo e ingreso de la Economía Popular. Aparentemente se utilizaron estos recursos no tanto de una manera estratégica y planificada para transformar la realidad de pobreza en que vive la población de estos municipios, sino más bien de manera improvisada para salvar algunas carencias o urgencias como las mencionadas en el párrafo anterior.

Cuadro 8

Municipios seleccionados: Gasto ejecutado por los gobiernos municipales seleccionados con recursos HIPIC II (miles de dólares)

		Municipio					
		Anzaldo		Vila Vila		Alalay	
		Monto	%	Monto	%	Monto	%
Proyectos de Inversion	Productivos	218,27	21,6%	60,00	19,8%	15,29	4,6%
	Infraestructura	115,19	11,4%	73,62	24,3%	197,43	59,9%
	Sociales	134,74	13,4%	103,04	34,1%	72,77	22,1%
	Multisectoriales	1,95	0,2%	4,83	1,6%	,	
	Protección y otros	3,19	0,3%	3,75	1,2%	.	
	Varios	4,71	0,5%	.		.	
	Subtotal	478,05	47,4%	245,23	81,1%	285,49	86,6%
Gasto sin proyectos	Administración y servicios	0,03	0%			00	0%
	Salarios educación y salud	5,35	2,5%	0,13	.0%	,82	,2%
	Otros servicios	104,01	49,3%	50,43	16,7%	43,45	13,2%
	No especificado	0,17	0,1%	6,67	2,2%	,04	,0%
	Subtotal	109,57	51,9%	57,23	18,9%	44,31	13,4%
	TOTAL	587,62	100,0%	302,46	100,0%	329,80	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del VIPFE/SISIN.

Esto muestra que si bien la EBRP fue elaborada a partir de un proceso participativo a través del Diálogo Nacional, éste proceso no parece haber sido verdaderamente democrático y tampoco ha gozado de una legitimidad real. Cuando se explicó la EBRP en secciones anteriores se vio que había una mayoría de la población que creía que esta estrategia sólo sirvió para cumplir con el BM y el FMI. Ahora se ve, a través de la forma en que los municipios ejecutaron los recursos HIPC, una ausencia de apropiación y de compromiso por parte de estos municipios con los elementos centrales de la EBRP, y una desvinculación (bastante mayor en los municipios que empeoraron su IDH) entre la realidad social, cultural y económica de la población y los lineamientos de la EBRP. Lo significa que dicha estrategia fue elaborada sin una participación verdadera y legítima por parte de la población, por lo que ésta no sólo tiene un pobre conocimiento de la EBRP, sino que incluso puede estar en desacuerdo con varios de sus elementos.

Además, se ha visto que en general, la inversión relacionada con programas de ampliación de oportunidades de empleo e ingresos en Cochabamba no ha sido de gran magnitud en comparación con las inversiones públicas en el departamento. Si bien los recursos HIPC II fueron cuantitativamente importantes, no fueron invertidos de forma correspondiente con la configuración de la Economía Popular en Cochabamba, sino que han ido simplemente a engrosar las cuentas de los gobiernos municipales y el departamental, cuya ejecución presupuestaria no se ha modificado en la medida en que se esperaría bajo la influencia de una estrategia supuestamente pionera y participativa contra la pobreza como fue la EBRP, que tendría que haber desencadenado una reconfiguración generalizada de las inversiones públicas a nivel departamental y municipal.

CONCLUSIONES

Los recursos provenientes del HIPC II fueron significativos, especialmente dentro de un contexto nacional de elevada pobreza y desigualdad, donde resultaron ser de lejos los recursos provenientes de donación más importantes en el país. Para los municipios Cochabamba, significaron poco más del 10% del total de sus recursos disponibles a lo largo del periodo 1996-2007. Esto no es poca cosa, teniendo en cuenta que esos recursos estuvieron destinados a financiar la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza, cuyo impacto -se esperaría- pudiese ser de gran relevancia. Con la EBRP se tuvo en Bolivia por primera vez una estrategia explícitamente dirigida a reducir la pobreza; y a su vez, con el HIPC II se tuvo por primera vez un contingente grande de recursos destinado precisamente a financiar una estrategia concreta contra la pobreza como supuestamente fue la EBRP.

Pese a que los gobiernos bolivianos del periodo neoliberal resaltaron la EBRP tanto por su contenido como por la forma participativa con que aparentemente fue diseñada, existieron varias críticas en su contra, de fondo y de forma, que fueron vertidas por investigadores, actores sociales y políticos, y por la población civil en general.

A través de la observación y el análisis los datos existentes y de los procesos políticos y sociales que se fueron dando en Bolivia en los últimos años, se pudo evidenciar que los resultados de la EBRP han sido, en el mejor de los casos, difícilmente perceptibles. Los niveles de pobreza en el país casi no han variado desde el diseño y la aplicación de la Estrategia, mientras que el malestar social y la inestabilidad política fueron la característica más sobresaliente de la sociedad boliviana durante los primeros años de este nuevo siglo, que coincidieron justamente con los años de aplicación de la EBRP (como se sabe, entre los años 2001 y 2006 Bolivia tuvo cinco presidentes distintos, el último de los cuales fue Evo Morales).

Esta situación es similar a nivel nacional y a nivel del departamento de Cochabamba en particular. Tanto la realidad económica como la política tuvieron las mismas tendencias en este departamento. Prueba de ello (además de los datos provenientes de distintas fuentes) es que el proceso político que ha existido en Cochabamba a lo largo de estos últimos años ha seguido la misma tendencia derivada del malestar causado por 20 años de políticas de corte neoliberal que siguieron varias otras regiones del país. Y el último intento del modelo por revertir esta situación (la EBRP) no ha sido efectivo. Los niveles de pobreza en Cochabamba y en Bolivia no han cambiado realmente, mientras que el malestar social y político se agudizó cuando la Estrategia estaba en plena aplicación.

Los municipios de Anzaldo, Vila Vila y Alalay, han ayudado a ilustrar mejor algunas de las deficiencias de ésta estrategia. Dado que los 3 municipios están entre los más pobres de Cochabamba, y que las evoluciones de sus IDH han sido tan distintas, se ha podido sacar algunas conclusiones sobre la calidad de la EBRP.

A partir de las diferencias en la evolución de los IDH de los 3 municipios mencionados, se puede concluir que la EBRP ha tenido muy poco que ver sobre sus niveles de pobreza. En sí, las diferencias entre estos municipios parecen estar más relacionadas con las capacidades institucionales al interior de éstos, que con la EBRP. No se observa que los recursos y proyectos de la Estrategia hayan sido dirigidos hacia el fortalecimiento de la Economía Popular. Por la forma en que fueron invertidos los recursos, ni los municipios más pobres ni los actores del mencionado sector parecen haber tenido que ver en la elaboración de la EBRP, lo que puede fortalecer la corriente de críticas

que afirman que no ha existido una participación real y efectiva de la sociedad en el proceso de diseño de dicha estrategia.

Ahora, la forma en que se distribuyen los recursos no necesariamente está determinada por la participación o no participación de los actores de la economía popular y los municipios correspondientes en la elaboración de la EBRP. La distribución de los recursos HIPC II pudo estar también determinada por las convicciones y el conocimiento sobre la realidad social, económica y política que tuvieron los organismos financiadores (BM, FMI), y las autoridades nacionales, regionales, locales y religiosas que sí participaron en el proceso de diseño de la estrategia. Ya que se ha visto que los municipios pobres y los actores de la Economía Popular no tuvieron una participación real en este proceso, se esperaría que aquellos que sí participaron tengan una conciencia y una concepción cabal de la realidad sobre la que pretenden intervenir.

Sin embargo, por la forma en que los recursos han sido utilizados y por los magros resultados obtenidos durante el periodo de aplicación de la EBRP, puede inferirse que quienes efectivamente diseñaron la EBRP: a) tuvieron un escaso conocimiento de la realidad sobre la que intervinieron; b) tuvieron poco interés real de lograr los resultados que afirmaban desear; c) estuvieron fuertemente condicionados por elementos políticos, ideológicos y económicos, lo que les impidió diseñar una estrategia apropiada y suficientemente participativa, cosa que necesariamente hubiese implicado superar varios de los paradigmas de la ortodoxia neoliberal con que fue gobernado el país. Como esto no fue así, se puede también inferir que la EBRP fue simplemente una parte más del modelo neoliberal, y para la historia, resultó ser una especie de último intento del modelo por mantenerse vigente en Bolivia.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, los resultados encontrados en los municipios de Anzaldo, Vila Vila y Alalay nos confirman que los factores de mayor o menor éxito en cuanto a la reducción de pobreza estuvieron en realidad determinados por las capacidades institucionales formales e informales de los propios municipios, y no así por la aplicación de la EBRP. Para explicar mejor esto, es apropiado recordar que antes de la implementación de la EBRP, los tres mencionados municipios se encontraban en los últimos escaños del ranking de IDH (menor valor del Índice de Desarrollo Humano) en el departamento de Cochabamba.

Luego, al finalizar el periodo de aplicación de la EBRP se evidenció que Anzaldo y Vila Vila tuvieron una evolución negativa en sus IDH, mientras que Alalay tuvo una notable mejora (11 puntos porcentuales). Ya que la EBRP no tuvo mayor influencia en cuanto

a la priorización de sectores beneficiarios ni en la forma de distribución de los recursos, tanto por la escasa participación de actores de la economía popular en el proceso de diseño de la estrategia como por elementos internos ya caracterizados de los actores que sí participaron, efectivamente sólo queda pensar que los factores diferenciadores de la evolución de los niveles de pobreza entre los tres municipios seleccionados –como se dijo anteriormente- están relacionados con las capacidades institucionales formales e informales de cada municipio.

En el caso de las instituciones formales, la más visible es el gobierno municipal, del que ya se afirmó que sus virtudes y defectos endógenos fueron en gran medida responsables de las distintas evoluciones en el IDH de los 3 municipios estudiados. Las instituciones informales, como las organizaciones sociales, las expresiones culturales y tradicionales, forman también parte de ese abigarrado y heterogéneo sector llamado Economía Popular; y la manera en que las instituciones informales se relacionaron con la EBRP (desconfianza, falta de identificación y apropiación, desconocimiento, etc.) también fue muy influyente en los resultados de ésta.

Debido a que la Economía Popular no estuvo representada en la elaboración de la EBRP ni en su implementación, y dado que el mencionado sector es el mayor aglutinador de fuerza de trabajo en el país además de contar con un gran potencial de generar conglomerados y cadenas productivas gracias a su gran heterogeneidad interna, su marginación del proceso de elaboración de una Estrategia contra la Pobreza solamente puede traer consigo el fracaso de dicha estrategia.

Precisamente uno de los errores más reiterativos de las políticas neoliberales ortodoxas en Bolivia fue el de ignorar de forma constante la importancia de las instituciones informales y por lo tanto también de la Economía Popular. Pretender que la EBRP sea aceptada e interiorizada por todos los actores de la sociedad boliviana sin tomar en cuenta la gran diversidad de ésta significó una lectura muy poco cabal de la realidad, y el pretender imponerla como se hizo fue un ejercicio escasamente democrático.

Ahora, las capacidades institucionales (sean formales o informales) que determinaron la evolución de los niveles de pobreza en estos tres municipios no están atadas a los procesos de participación, ya que un municipio puede desarrollar dichas capacidades sin la necesaria participación de otros actores. Sin embargo, los casos seleccionados son municipios rurales e históricamente pobres. Esto significa que estos municipios tienen dificultades estructurales mucho mayores que los municipios urbanos, o que no fueron históricamente pobres para desarrollar capacidades de gestión y de cohesión,

especialmente cuando a su población se le impone un modelo de municipio y una estrategia contra la pobreza ajena a sus tradiciones y conocimientos.

Por esto, se piensa desde la presente investigación que una forma de facilitar que este tipo de municipios puedan desarrollar capacidades que les permitan enfrentar sus situaciones de pobreza hubiese sido mínimamente, el que los actores de la Economía Popular junto a las instituciones formales e informales de los municipios participen conjuntamente en el proceso de elaboración de la EBRP. Aunque, como se dijo antes, esto necesariamente hubiese implicado romper con la ortodoxia neoliberal, cosa que en el momento de elaboración y aplicación de la EBRP era algo impensable para el gobierno boliviano y para los organismos financiadores que impulsaron la estrategia.

Se puede concluir que la EBRP, más allá de la inyección de dinero a la economía boliviana que significó el desembolso de los recursos HIPC II, no tuvo mayor influencia en los niveles de pobreza en Bolivia. Pese a la gran promoción del gobierno del momento y del BM y el FMI, pese a la importante cantidad de dinero desembolsado, la estrategia no tuvo éxito.

La presente investigación ha servido no sólo para desarrollar una base teórica, empírica y metodológica para futuros análisis de la EBRP en Bolivia, y para conocer los resultados de la estrategia en municipios de Cochabamba. Al final también ayuda a mostrar que una estrategia contra la pobreza enmarcada dentro de una de las fases más crudas y dogmáticas del capitalismo como ha sido la del neoliberalismo difícilmente alcanzará resultados positivos. Esto se debe a la estrechez de concepción que tiene dicho sistema acerca de la complejidad de la realidad, pero también se debe a que el sistema no puede funcionar sin generar pobreza y sin alimentarse de ésta, aunque ésta situación también empuja al capitalismo hacia su propia destrucción.

El fracaso de la EBRP coincidió con la caída de los regímenes neoliberales en Bolivia y con la propuesta de una nueva forma de pensar la economía, la sociedad y la política que aún está en proceso de construcción. Esto ayuda a resaltar las contradicciones internas del capitalismo y el aparente agotamiento de éste.

Si bien la alternativa aún no es clara y se halla inmersa dentro de la aún predominante corriente sistémica en el mundo, los hechos y los resultados parecen indicar que la tendencia tiene una dirección distinta después de tantos años de hegemonía capitalista. Las futuras luchas, las futuras investigaciones, y el tiempo, terminarán de iluminar el camino hacia una sociedad mejor.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial 2006 *Bolivia: por el bienestar de todos* (Washington D.C.: Banco Mundial).

Calderón, Fernando; Aranibar, Antonio; Loayza, Natasha; Ortuño, Armando; Suárez, Hugo 2002 *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia* (La Paz: PNUD).

CEPAL 2000a "Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global" en *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Vigésimoctavo período de sesiones (México DF) 3 al 7 de abril. LC/G. 2071(SES.28/3). Capítulo 2. (Versión pdf)

CEPAL 2000b *Panorama social de América Latina.1999-2000* (Síntesis). Disponible en www.eclac.org, acceso el día 3 de febrero de 2009.

Coraggio, José Luis 1998 *Economía Urbana: la perspectiva popular* (Quito: Abya Ayala/ILDIS/FLACSO).

Correa Morocho, R. 2008 *Efectos de la educación y el empleo, en la dinámica de la pobreza en los hogares del Perú: 2001-2005.* Disponible en www.eumed.net/tesis/2008/rcm/, acceso el día 5 de abril de 2009.

Dearden, Stephen 2003 *Bolivia : A Case Study of the European Union's Country Strategy Process* (Manchester: Manchester Metropolitan University).

Gobierno Nacional de la República de Bolivia 2001 *Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza, Diálogo 2000* (La Paz: Ministerio de Hacienda).

Feres, Juan Carlos y Xavier Marenco 2001 *El método de NBI y sus aplicaciones en América Latina* (Santiago: CEPAL).

Gray, George; Aranibar, Antonio; Archondo, Rafael; Wanderley, Fernanda 2005, *Informe temático sobre Desarrollo Humano, la economía más allá del gas* (Ciudad: PNUD).

Ledo, Carmen 2005 *Pobreza, Vulnerabilidad y Exclusión social en Bolivia* (Cochabamba: CEPLAG).

Martínez, Alberto 2004 "Microcrédito y Pobreza: Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres". Tesis doctoral (Venezuela: Universidad Simón Bolívar). Disponible en: < http://www.eumed.net/tesis/amc/index.htm >, acceso el día 26 de marzo de 2009.

Martínez, Carlos Felipe; Gray, George; Carvajal, Jose Luis 2004 *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004. Índice de Desarrollo Humano en los Municipios de Bolivia* (Ciudad: PNUD).

Morales Escofier, Natacha 2008 "Un rompecabezas no resuelgo: La estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y el rol del Estado" en Cimadamore, Alberto (Comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).

PNUD, 2000 *Informe sobre desarrollo humano* (México DF: Ediciones Mundi-Prensa).

Ramos Arauco, Cecilia 2008 "La retórica de las instituciones internacionales de financiamiento y la reducción de la pobreza en Bolivia" en Cimadamore, Alberto (Comp.) *La economía política de la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).

Romero, Alberto 2002 *Globalización y pobreza* (Universidad de Nariño) Disponible en http://www.eumed.net/cursecon/libreria/arglobal/AR-glob-libro.pdf, acceso el día 17de febrero de 2009.

Sarria Icaza, Ana Mercedes; Tiriba, Lía 2004 "Economía Popular" en Cattani, Antonio David (compilador) *La otra economía*, (Buenos Aires: UNGS/Editorial Altamira/CLACSO/Fundación OSDE).

Sen, Amartya 1996 "Capacidad y Bienestar" en Amartya Sen y Martha Craven Nussbaum (comp.) *La Calidad de Vida* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Sen, Amartya 2000 *Desarrollo y libertad* (Buenos Aires: Planeta).

Zegada, Alejandro 2007 "La Fuerza de Trabajo en la Economía Popular Urbana en Bolivia". Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba-Bolivia.

Ana Laura Elorza*

ALCANCES Y LIMITACIONES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA A TRAVÉS DE PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO BARRIAL

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, las ciudades de América Latina han mantenido un marcado crecimiento de su población urbana. Este proceso se caracteriza por lo que Arriagada denomina "urbanización de la pobreza" (Arriagada, 2000), resultante del negativo impacto social de las medidas neoliberales implementadas en la década del `90 al interior del Estado, de la reestructuración del modelo de producción, y la nueva migración campo-ciudad por la sojización del modelo agropecuario.

Este crecimiento de la población en las ciudades trae aparejado el aumento de las demandas de vivienda, servicios e infraestructura. Debido a la dinámica del mercado de suelo y a la inexistencia de políticas de acceso al suelo para los sectores pobres, el proceso de asentamiento urbano es a través de la invasión de tierras y el desarrollo informal. Esta práctica habitacional responde a la "lógica de la necesidad" (Abramo, 2003: 4) según la cual las familias pobres buscan satisfacer

* Lic. en Trabajo Social. Mgter. en Gestión y Desarrollo Habitacional. Investigadora del Instituto de Investigación de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño y de la Escuela de Trabajo Social, ambas de la Universidad Nacional de Córdoba. Becaria Clacso- Crop 2008.

sus necesidades ligadas al hábitat pero que, por su situación de pobreza, no pueden acceder a estos satisfactores vía el mercado formal.

Esta situación representa un gran desafío para los gobiernos locales, ya que el crecimiento de la informalidad y la pobreza urbana afecta, no sólo a la competitividad de las ciudades, sino también a su gobernabilidad. Una respuesta para abordar este problema, en varios países del continente, ha sido la generación de políticas de mejoramiento barrial, tendientes a integrar a estos asentamientos a la ciudad y superar la pobreza, como por ejemplo, Favela Bairro en Brasil, Desmarginalizacion de la Alcaldía de Bogotá, Programa de Mejoramiento Barrial en Argentina, etcétera.

En el presente trabajo nos preguntamos sobre los alcances y limitaciones de estas operatorias para abordar la problemática de la informalidad y la pobreza urbana. Para dar respuesta a esta interrogante, analizamos, a través de un estudio de caso, la implementación del Programa de Mejoramientos de Barrios (PROMEBA). El espacio territorial analizado es Bº Malvinas Argentinas 1ª Sección, localizado en el Área Metropolitana de Córdoba.

La metodología desarrollada en este estudio es cuali-cuantitativa, lo que nos permite conocer las condiciones objetivas de habitabilidad de las familias ex ante y ex post de la implementación del PROMEBA, y las valoraciones que realizan los vecinos sobre este programa y su condición de pobreza. En este sentido, las técnicas que utilizamos han sido: la encuesta por muestra sistemática, la observación no participante en el barrio y las entrevistas a informantes claves y vecinos.

2. ENCUADRE TEÓRICO

2.1 INFORMALIDAD Y POBREZA URBANA

Entendemos a la ciudad, al espacio urbano, como un campo social de luchas en pugna, que se estructura a partir del capital acumulado y su distribución entre los agentes. La dinámica de este campo es la apropiación del espacio –a través de la propiedad- y se define y redefine históricamente. Como explica Bourdieu "el espacio social se retraduce en el espacio físico (…) el poder sobre el espacio que da la posesión del capital en sus diversas especies se manifiesta en el espacio físico apropiado en la forma de determinada relación entre la estructura espacial de los agentes y la estructura espacial de la distribución de los bienes o servicios, privados o públicos" (Bourdieu, 1999: 120).

Es decir, la producción de vivienda y de servicios urbanos puede ser analizada teniendo en cuenta las estructuras y relaciones de la sociedad y el Estado. Entendiendo que en la sociedad capitalista se considera a la vivienda como mercancía –valor de cambio-, esto nos lleva

a reflexionar sobre el acceso a la tierra y la vivienda por parte de los sectores dominados, con escasos capitales (en especial económico).

La persistencia de la brecha entre las condiciones de la producción capitalista y la demanda social de vivienda y hábitat de los sectores de menores ingresos, contribuye a que también se mantenga "el desarrollo de otras modalidades de producción, comprendidas en forma genérica dentro de la autoproducción y la producción social del hábitat" (Rodríguez et al., 2007: 22).

Estos procesos de producción de hábitat podemos clasificarlos como informalidad urbana. A pesar de reconocer lo dificultoso que es precisar este concepto, debido a que se trata de una categoría residual, según Clichevky el hábitat ilegal/irregular/informal implica dos formas de transgresiones: "una referida a los aspectos dominiales (falta de títulos de propiedad o contrato de alquiler) y la otra al proceso de urbanización (el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad)" (Clichevsky, 2000:8). Según esta concepción podemos identificar como asentamientos informales a: villas de emergencia, asentamientos, loteos clandestinos, etcétera.[1].

Duhau agrega que además de los problemas referidos al incumplimiento de los órdenes urbano y legal vigentes, la ilegitimidad de los asentamientos también "se presenta generalmente asociada con el alejamiento material respecto de los estándares considerados aceptables respecto de la vivienda y la disponibilidad y calidad de los bienes colectivo asociados a la vida urbana" (Duhau, 2002:1). Es frecuente que éstos se encuentren en zonas no residenciales: sectores ambientalmente degradados, inundables, sin servicios e infraestructura, alejados de fuentes laborales, etc., y que las viviendas sean precarias, con condiciones sanitarias deficientes, etcétera.

El fenómeno de la informalidad urbana se explica por las condiciones macroeconómicas –desempleo, baja salarial, empobrecimiento de la población- y el funcionamiento de los mercados de tierra urbana y vivienda, así como las políticas de Estado hacia ellos. Smolka subraya el rol estatal en su crecimiento debido a "la falta de programas habitacionales, la disminución de inversiones publicas en equipamientos urbanos y servicios y el propio vaciamiento del planeamiento urbano. Todos factores que, en definitiva, inciden directamente en la oferta de suelo urbanizado" (Smolka, 2003: 7).

Se podría decir que existe una estrecha relación entre los espacios *ocupados* por las familias pobres, sus territorios, y la reproducción de

1 Es importante destacar que cada una de estas categorías de informalidad cuenta con rasgos particulares en cuanto a la configuración territorial, modalidad de acceso a la tierra, identidad colectiva, etcétera. (Merklen, 1997; Cravino, 2006).

la pobreza, lo que repercute en la calidad de vida de esta población, es decir, la pobreza tiene una dimensión territorial.

> Las relaciones entre pobreza urbana e inequidad intra-espacial urbana se refieren a tres procesos: (1) el proceso de segregación, como resultado del aumento de la brecha entre ingresos de los hogares, precio del suelo y de la vivienda; (2) un acceso desigual a la infraestructura urbana y los servicios urbanos, que implica una desigual distribución espacial de la infraestructura en áreas que presentan desventajas relativas en comparación con aquellos sectores más integrados a la ciudad y con mayor capacidad económica, lo cuál introduce un factor adicional que refuerza la inequidad en el acceso a los mercados de trabajo y (3) la debilidad de los gobiernos locales de integrar a los sectores pobres a la ciudad (Arriagada, 2000: 51).

2.2 POLÍTICAS SOCIALES: ABORDAJE DE LA POBREZA E INFORMALIDAD DESDE LA CONCEPCIÓN NEOLIBERAL

A partir de la implementación en América Latina de las políticas neoliberales ha crecido la pobreza, la vulnerabilidad y la desintegración social. Según Rozas Pagaza las ideas neoliberales han encubierto por un tiempo el carácter de gravedad de la cuestión social, bajo el presupuesto que el crecimiento económico sería la garantía de su solución (Rozas Pagaza, 2003). En este contexto se produjeron modificaciones de las políticas sociales, las que se caracterizaron por el achicamiento del gasto social y la retirada del Estado de ámbitos públicos.

Las acciones neoliberales de enfrentamiento a la pobreza se diferencian claramente del enfoque de integración[2] promovido por el Estado de Bienestar, pudiéndose caracterizar como un enfoque de selectividad o residual que trata a las políticas sociales "como estrategias relativamente autónomas, de acción selectiva y focalizada hacia poblaciones precarizadas, basándose en un modelo de ciudadanía asistida" (Espina Pietro, 2008: 69). Es decir, se transforma la política social universal fundamentada en los derechos sociales ciudadanos para dar paso a acciones de mitigacion de la pobreza, fragmentadas y destinadas sólo a los sectores definidos como pobres[3].

Promovidas por el reconocimiento de que el efecto derrame del crecimiento de la economía no tuvo los resultados esperados y que, por el contrario, el ajuste impulsado para sobrellevar la crisis tiene

---

2 Para ampliar remitirse a Espina Pietro (2008).

3 Coincidimos con Lo Vuolo (1999) cuando sostiene que la focalización da lugar a la llamada 'trampa de la pobreza', teniendo que demostrar los mismos beneficiarios de los programas sociales su condición de vulnerabilidad y riesgo para acceder a los beneficios.

como consecuencia el aumento de desempleo y efectos negativos sobre los sectores pobres, las estrategias de alivio a la pobreza buscan achicar estos impactos, a través de políticas de vía directa "que establecen la atención de las necesidades de los pobres a través de la previsión de servicios públicos mediante un sistema de transferencias que financian dicha satisfacción" (Espina Pietro, 2008: 72), sostenidos económicamente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) . Como aclara Coraggio, estos organismos en busca de su legitimación apelan a nivel político-discursivo al bienestar de las mayorías, pero sin cuestionar las condiciones y características del ajuste desarrollado (Coraggio, 2004).

En el plano sectorial de la política social, especialmente el de políticas de hábitat, se promueven programas tendientes a mitigar el crecimiento de la pobreza, la inseguridad y la violencia urbana, por lo que el hábitat informal urbano se convirtió en una línea prioritaria de intervención y financiamiento desde los años noventa.

En el marco de estas consideraciones, en América Latina se comienza a desarrollar una *nueva generación de políticas habitacionales*, la cual se operativiza en los programas de mejoramiento barrial de regularización legal y urbana[4]. Estos "se enmarcan en acciones tendientes a la mitigacion de la pobreza, pero particularmente con un sentido de reducir el conflicto –potencial o real- que la existencia de la pobreza urbana acarrea". (Fernández Wagner, 2003: 2).

Este tipo de operatorias se fundamentan en la promoción de una mejor calidad de vida para los pobres, pero han adquirido importancia estratégica para varias ciudades, ya que responden, además, a otras motivaciones: la necesidad de controlar social y políticamente a los bolsones de pobreza, ampliar el mercado inmobiliario y la base fiscal de tributación del gobierno local, recuperar la credibilidad del Estado y del dirigente de turno, etcétera.

Superando visiones idealistas sobre los alcances de estos programas[5], algunos investigadores (Clichevsky, 2000; Smolka, 2003; Duhau,

---

4 Según Acioly, la idea de mejorar los asentamientos informales no es una idea nueva, ya que desde la década del '50 se desarrolla en países como Perú, Indonesia, Turquía, etc., pero este enfoque toma relevancia a nivel mundial durante la Conferencia Habitat I de 1976 y cuando, subsiguientemente, es promovida por los organismos internacionales de crédito a través de políticas de préstamo (Acioly, 2004).

5 Según el economista Hernando de Soto se puede resolver el problema de la pobreza global si se incorpora la creciente economía extralegal informal a la economía formal, particularmente en áreas urbanas. Los pequeños negocios informales y viviendas marginales de los pobres son esencialmente activos económicos ("capital muerto") que, al ser formalizados, permitirían a sus dueños el acceso al crédito formal y de esa manera fortalecer la economía como un todo.

2002; Rodríguez et al., 2007) advierten sobre los objetivos no alcanzados por este tipo de operatorias: reproducción de la segregación y pobreza, altos costos de legalidad de los servicios, falta de acciones de creación de suelo urbano para sectores populares, etc. Asimismo, Caminotti plantea que este tipo de política al

> concentrarse en dimensiones no-ingreso de la pobreza significa un desvío de los condicionantes estructurales que al tiempo, generan desempleo y exclusión, impiden a los sujetos en situación de carencia encontrar alternativas sustentables para mejorar sus condiciones de vida (Caminotti et al., citado por Espina Pietro, 2008: 75).

A pesar de estas criticas, debemos considerar que con el avance de estas políticas, los gobiernos han ido abandonando, parcialmente, las acciones de erradicación de las villas y el traslado de sus pobladores a nuevos conjuntos habitacionales[6], ya que se comienza a reconocer que los asentamientos informales son una solución desarrollada por la población que no tiene acceso a la tierra y vivienda vía el mercado formal.

Esto representa un adelanto a la hora de comprender el fenómeno de la informalidad y pobreza urbana, posibilitando el sostenimiento de las redes sociales y de las estrategias de reproducción social desarrolladas por las familias como así también, los procesos identitarios construidos relacionalmente con el entorno simbólico y material.

3. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL PROMEBA

El Programa de Mejoramiento Barrial se comienza a ejecutar en la Argentina en el año 1997, y sigue en vigencia en la actualidad, con un nuevo acuerdo de préstamo. El mismo está financiado, en su mayor proporción (60%) con fondos del BID y el 40% restante con recursos nacionales, a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Esta operatoria ha destinado U$s 8.346.660 a proyectos ejecutados en la provincia de Córdoba. Es sustentada a través de créditos que garantizan únicamente el desarrollo de los proyectos y productos acordados, y significa un endeudamiento público externo. Los fondos constituyen aportes transitorios, al considerarse que sólo es una contribución para mitigar la pobreza hasta que el crecimiento económico tenga resultados positivos para las condiciones de vida de los sectores pobres.

---

6 Paralelamente al desarrollo del PROMEBA, en la ciudad de Córdoba, desde el año 2003 se ejecuta el programa "Mi Casa, Mi Vida" que tiene como objetivo la erradicación de villas en riesgo de inundación. Sin embargo, también han sido trasladados asentamientos ubicados en espacios céntricos en la periferia (Elorza, 2008).

Este programa tiene como objetivo general mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias, regularizar urbanística y dominialmente el hábitat popular informal a partir de la provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria. Sin embargo, sólo se puede intervenir en sectores con potencialidad para ser urbanizados. Además, el proyecto –loteo, villa, asentamiento- debe cumplir con numerosos criterios de elegibilidad: el 75% de las familias residentes deben tener Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o contar con ingresos por debajo de la Línea de Pobreza, estar asentadas en terrenos fiscales o de propiedad colectiva o individual, tener dos o más años de antigüedad en el asentamiento, ser una población mínima de 50 familias, estar asentadas en localidades de más de 5 mil habitantes y que los terrenos no se encuentren en riesgo ambiental

Su población objetivo son los sectores pobres que necesitan mejores condiciones de habitabilidad. Se considera que mejorando esto también se mitigaría la pobreza y se lograría la integración social y urbana de la población, ocultando "la necesidad de volver a las causas estructurales de estos fenómenos: la relación mercado-Estado-sociedad". (Cravino, 2006: 245)

Desde el PROMEBA se proponen diferentes intervenciones aludiendo a la integralidad de la problemática habitacional. Esto se operativiza en los componentes que lo conforman: urbano, social, ambiental y dominial, supuestamente garantizado por la intervención de un equipo interdisciplinario –trabajador social, arquitecto, ambientalista, abogado, etcétera-.

Los proyectos de esta operatoria son diseñados específicamente para el polígono de intervención en función al diagnóstico de cada barrio y el proceso de gestión está dividido por fases: 0) Identificación, I) Elegibilidad, II) Formulación Proyecto Ejecutivo Integral (PEI), III) Licitación y IV) Ejecución.

En relación a la estructura organizativa-institucional, este programa presenta diferentes niveles de implementación: la Unidad de Coordinación Nacional (UCN) encargada de articular entre el gobierno Nacional, el BID y las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP). Estas últimas coordinan con los gobiernos locales para el asesoramiento y supervisión en el desarrollo de cada proyecto durantes las diferentes etapas operativas, y los municipios deben viabilizar el desarrollo del programa en su territorio. Desde el reglamento operativo se promueve la *gestión asociada* entre los diferentes actores, fundamentada en la necesidad de descentralizar las acciones estatales y garantizar la sustentabilidad de los proyectos realizados.

Sin embargo, esto deriva en procesos de gestión burocráticos y de tiempo prolongado, lo que puede amenazar la validez de los diagnósticos y proyectos diseñados[7]. Más allá de considerarse esta operatoria como una nueva generación de políticas, los mecanismos de gestión desarrollados en la implementación de los mismos no logran un cambio *descentralizador* a favor de los gobiernos locales.

Cuadro Nº 1

Prestaciones, Obras y Acciones desarrolladas por el PROMEBA

COMPONENTES	PROMEBA
Urbano	- Ejecuta obras de infraestructura básica: ordenamiento y mensura de suelos, extensión de redes, conexiones domiciliarias de agua potable, energía eléctrica, gas natural, cloacas, soluciones sanitarias, vías de acceso, alumbrado público, desagües pluviales, red vial y peatonal, cordón cuneta y vereda, etcétera. - Obras privadas: completamiento o nuevo núcleo húmedo, conexión de redes domiciliarias (se interviene en una vivienda por lote). - Construcción de Salón de Usos Múltiples (SUM).
Social	- Acompañamiento social a las familias durante el proceso de gestión del programa. - Promoción de organización vecinal: con actividades de capacitación, asistencia técnica, etcétera.
Legal	- Regulariza el dominio de la tierra a través de escrituras a favor de los ocupantes reales.
Ambiental	- Relocaliza los pobladores de asentamientos con situaciones criticas de riesgo socio ambiental. - Implementa medidas de mitigación ambiental, forestación, espacios verdes, cicatrización de lagunas, recolección de residuos, etcétera.

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos a través de la pagina www.promeba.org.ar.

Es importante tener en cuenta la efectividad de este programa en función a la escala de la informalidad urbana en cada ciudad. En el caso de Córdoba, según un estudio de Servicio Habitacional y de Acción Social[8] (SEHAS), en el año 2001 existían 191 villas y asentamientos, en las cuales residían estimadamente 17.680 familias (103.650 habitantes), el 8,07% de la población total de la ciudad. La mayoría de estos (58%) estaban localizadas en: la costa del río Suquia o de canales de riego y al margen de vías del ferrocarril. El resto de los asentamientos se encontraban en bolsones urbanos insertos

7 En Malvinas Argentinas 1ª Sección, el diagnostico y proyecto se realizó en el año 2000 y se comenzó con la etapa de ejecución en el 2004, siendo la dinámica urbana y poblacional constante y produciéndose cambios al interior del barrio. Esto trajo inconvenientes durante la gestión al no incorporar nuevas familias al proyecto desactualizado.

8 ONG que trabaja el tema de hábitat popular desde los años setenta en Córdoba. Para ampliar remitirse a Buthet, Baima y Calvo 2008.

en la trama urbana, por lo general, con buena accesibilidad a redes y servicios.

Debido a los rígidos y numerosos criterios de elegibilidad, a las características de las villas cordobesas (localizadas en zonas ambientalmente degradadas, familias sin la titularidad del suelo ocupado, alta densidad, etc.) y al complejo proceso de gestión, el PROMEBA ha tenido poca aplicabilidad en la Región Metropolitana Córdoba. Se han ejecutado sólo 5 proyectos, lo que representa 1.472 viviendas mejoradas, abordando el déficit cualitativo habitacional.

4. ESTUDIO DE CASO: IMPLEMENTACIÓN DEL PROMEBA EN MALVINAS ARGENTINAS 1ª SECCIÓN

El barrio "Malvinas Argentinas 1ª Sección" se encuentra en el ejido municipal de Malvinas Argentinas, gobierno local que conforma la Región Metropolitana Córdoba, a 16 km de la zona céntrica de la ciudad de Córdoba.

A partir de los años setenta comienza un proceso de rápido crecimiento poblacional en el municipio, con el arribo de familias procedentes de barrios periféricos de la ciudad, favorecido no sólo por el bajo costo en relación a la valuación de tierra en Córdoba, sino también por las facilidades para la compra de lotes –pago en plan de cuotas- y la cercanía de la ciudad capital[9].

En relación a las condiciones socioeconómicas de la población, según un estudio[10] realizado en función al Índice de Nivel Socio-Económico (INSE), más del 80% de los hogares de este municipio pertenecen a niveles socio-económicos bajo y marginal.

Frente al aumento de la población, los altos niveles de pobreza y el proceso de descentralización derivado de la implementación de políticas neoliberales, el gobierno local debe desempeñar un nuevo rol: generar políticas y recursos dirigidos a responder demandas de su población. En este escenario, y guiado por la nueva modalidad de gestión local por proyectos[11], el municipio de Malvinas Argentinas enfrenta el proceso de gestión del PROMEBA.

---

9 Según el censo del año 2001, la cantidad de habitantes de Malvinas Argentinas es de 8625, evidenciando un crecimiento poblacional del 48,9% en la localidad durante el periodo intercensal 1991-2001.

10 Desarrollado por Bressan, Fernández y López (2005).

11 Según Chiara y Di Virgilio esta modalidad de gestión "es una forma bastante reciente de organización de la gestión de políticas sociales y que se ha reescrito sobre una matriz organizacional compleja, con competencias de distintas jurisdicciones y organizada en gran parte bajo la forma de servicios" (Chiara y De Virgilio, 2002: 1)

4.1. SITUACIÓN *EX ANTE*. CARACTERÍSTICAS SOCIO ECONÓMICAS Y DE HABITABILIDAD DE MALVINAS ARGENTINAS PRIMERA SECCIÓN

4.1.a. El barrio: proceso de conformación

Las principales vías de acceso a Malvinas Argentinas 1ª Sección son la Ruta Provincial Nº A88 y la Av. San Martin. La distribución urbana se realiza en torno a esta avenida y a la calle Conscripto Cabrera. El mismo colinda al norte y al este con terrenos destinados a la agricultura, al sur con el Bº Malvinas Argentinas 2ª Sección y al oeste con Bº Gral. Arenales (perteneciente al ejido de la ciudad de Córdoba).

El proceso de conformación del barrio se inicia en la década del ochenta y su crecimiento es sostenido hasta la actualidad. Al barrio lo podemos categorizar como *loteo popular*[12], este tipo de producción de suelo se enmarca en la lógica de urbanización que expulsa a los sectores populares hacia la periferia y trae como resultado que éstos ocupen las peores tierras de la ciudad. Es así que familias pobres de barrios o villas de la ciudad capital, en busca de un terreno propio, acceden a sectores con infraestructura y equipamiento urbano deficiente. Este proceso de radicación, fue producto de una serie de facilidades en cuanto a: la adquisición de los lotes en cuotas con posesión inmediata, construcción sin aprobación de planos y la cercanía a la ciudad de Córdoba. Además, en ese momento la municipalidad no exigía para la aprobación de los loteos la apertura de calles ni el tendido de redes de infraestructura, por lo que el precio del suelo era más económico que en Córdoba.

Los entrevistados manifestaron priorizar la posibilidad de contar con el lote propio antes que la localización y cercanía a su fuente laboral y a las condiciones de habitabilidad. Por esto, se asentaron en el barrio *que era todo campo* sin calles, agua o energía eléctrica. Las unidades habitacionales fueron autoconstruidas de manera precaria y después, según las posibilidades económicas, fueron ampliando y consolidándolas.

Gracias a esta modalidad de loteo un vasto sector de trabajadores accedió a la vivienda propia, aunque endeudados durante años y en condiciones de precariedad por la carencia de servicios básicos. El esfuerzo personal, materializado en el lote propio, ha tenido un importante valor en el sentido de pertenencia y propiedad, o sea, el esfuerzo personal y el logro alcanzado tuvieron una enorme eficacia simbólica en la constitución de la identidad.

---

12 En la ciudad de Córdoba, al igual que en Buenos Aires, este tipo de loteos "consistió en fraccionamientos de tierra rural para destinarla a la vivienda" (Merklen, 1997: 7) por parte de sectores privados.

Estas familias apostaron a la propiedad de la tierra y vivienda como medio de ascenso social. Coincidimos con Merklen cuando expone que la identidad de estos sectores también estaba en tensión entre el ser trabajador y el ser villero. El imaginario estigmatizante de éstos últimos funcionaba como limite, que por oposición con *el villero* permitía confirmar la identidad propia (Merklen, 1997).

4.1.b. Características de los pobladores y condiciones de habitabilidad

Las primeras familias que se asentaron en el barrio, se encontraban transitando la etapa evolutiva de formación, ya que eran recién casados o con hijos pequeños. Eran pobladores provenientes de barrios periféricos y de villas de la ciudad de Córdoba y por bajos ingresos y estrategia de ahorro, compartían la vivienda con algún pariente. Ante la posibilidad de comprar su terreno en cuotas accesibles, deciden asentarse en Malvinas Argentinas 1ª Sección.

Según los entrevistados, el desarrollo laboral de los jefes de hogar era en el mercado informal –changas en albañilería o en las quintas- y en formal –empleados en las industrias de la zona-. Por su parte, las mujeres en su mayoría, eran empleadas domesticas en viviendas de la ciudad.

Las viviendas son individuales y al ser construidas por esfuerzo familiar corresponden a diferentes tipologias y calidad. Se observan lotes con más de una unidad habitacional, por lo general, los hijos, al conformar su familia, construyen en el lote de sus padres. La mayoría de los terrenos tienen un cerramiento a través de tapias de bloks o ladrillos, o con tejido de alambres.

En el año 2000, la municipalidad realiza un relevamiento de las viviendas del barrio para diagnosticar la calidad[13] de las mismas. Este estudio nos permite contar con información previa a la ejecución del PROMEBA, la clasificación tuvo como resultado: 17 unidades *buenas*, 305 *regulares* y 291 *malas*. Por otra parte, en ese momento se observó que un elevado porcentaje de familias residía en situación de hacinamiento y que las condiciones sanitarias eran deficientes.

En relación a las condiciones de pobreza, según el Censo 2001, el 28% de los hogares del barrio tiene Necesidades Básicas Insatisfechas, es decir, son pobres estructurales, el 64% no presentan estos indicado-

13 "A tal efecto se seleccionaron algunos indicadores básicos para caracterizarlas a saber: Estructura de la vivienda: muros, pisos, techos, baños e instalaciones; y servicios: agua y desagüe. Las categorías utilizadas fueron buena, regular y mala. La categoría buena incluía aquellas viviendas que poseían en forma completa todos los indicadores; regular, las que reúnen sólo algunos indicadores; y malas, las que poseen menos de tres indicadores" (Sánchez, 2005:11).

res y el 8% restante no se cuenta con los datos. Más allá de la rigidez de este método, podemos decir que la población del barrio presenta características heterogéneas.

Si analizamos el cuadro Nº 2, el indicador de NBI más relevante que define la condición de pobreza en el barrio es el hacinamiento, lo que representa una dificultad de las familias para ampliar las viviendas en función a la cantidad de sus miembros y trae aparejados diferentes problemáticas de saneamiento y sociales.

Cuadro Nº 2
Presencia de Indicadores de NBI

Indicadores NBI*	Hogares	%
1. Hacinamiento	89	14,52
2. Tipo de Vivienda Inconveniente	7	1,14
3. No tiene Inodoro	44	7,18
4. Deserción Escolar	2	0,33
5. Capacidad de Subsistencia	47	7,67

Fuente: Elaboración propia con datos del censo 2001, INDEC.
* Los porcentajes se calculan sobre las 613 viviendas relevadas por la municipalidad en el año 2000.

En cuanto a los servicios públicos, el barrio al conformarse no contaba con las redes de electricidad y agua, por lo que un grupo de vecinos realizó un tendido eléctrico clandestino. En 1984 se acuerda realizar, junto a la empresa prestadora del servicio, la obra de tendido eléctrico financiada a través del aporte individual de los pobladores. Sin embargo, en los años noventa, por imposibilidad de pago y cortes del servicio, la mayoría de las familias recurrieron nuevamente a los *ganchos*.

En cuanto al agua, algunos vecinos construyeron cisternas y asociándose en grupos con otras familias compraban agua para su abastecimiento. En la década del noventa se conformó la Cooperativa de Agua de Malvinas Argentinas y realizó la obra de la red de agua en el barrio.

Paralelamente, la municipalidad comienza a desarrollar las obras de infraestructura básica –apertura de calles-, gestiones de servicios –recolección de residuos, transporte público interurbano[14], etc.- y de equipamiento comunitario –jardín de infantes, escuela primaria y secundaria y centro de salud de atención primaria-.

Los vecinos identificaron como los principales problemas del barrio, antes de la ejecución del PROMEBA, los siguientes: las inunda-

14 El costo del viaje Malvinas Argentinas- Córdoba es de $2,70; es decir, $1,30 más caro que el transporte urbano de la ciudad de Córdoba.

ciones sufridas por no contar con desagües pluviales, los cortes periódicos del servicio de electricidad por su conexión clandestina, el mal estado de las calles y la falta de alumbrado público.

4.2. SITUACIÓN *EX POST*. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS DEL PROMEBA

Como mencionamos anteriormente, el PROMEBA aplica criterios de focalización territorial. En el año 2000 el municipio de Malvinas Argentinas inicia las gestiones pertinentes para ejecutar esta operatoria en el barrio Malvinas Argentinas 1ª Sección.

A pesar de no cumplir con uno de los requisitos, ya que el porcentaje de NBI en el barrio no refiere al 75%, el gobierno local tuvo "capacidad técnica y política para negociar y así cumplimentar los requisitos establecidos por el programa y obtener el financiamiento" (Elorza, 2008:131).

El barrio está conformado por 39 manzanas pero sólo 33 fueron integradas al polígono de intervención del PROMEBA, las cuales cumplían con los criterios de elegibilidad definidos por la operatoria, en especial, el referente a la propiedad de los terrenos y la densidad de viviendas construidas. En este sector residían, en ese momento, 613 familias.

Foto 1

Bº Malvinas Argentinas 1ª Sección. Polígono de Intervención Promeba. Manzanas excluidas del programa

Fuente: Elaboración propia a partir de foto satelital extraída de Google Earth (12/02/08).

Durante el proceso de gestión se diseña un Proyecto Ejecutivo Integral (PEI) definido en función a las necesidades y problemáticas de la población y a las soluciones previstas operativamente por el programa.

La etapa de ejecución del proyecto comienza en julio del 2004, lo que significó para el barrio una inversión de $8.682.297 en el desarrollo de las siguientes obras y acciones:

- *Obra Publica:* mejoramiento de calles, cordón cuneta y veredas peatonales, desagües pluviales y laguna de retención, red eléctrica de media y baja tensión, alumbrado público, red de gas natural y agua potable (con nueva perforación, cisterna y equipo hidroneumático), forestación y salón de usos múltiples (SUM).
- *Obra Privada*: 146 nuevos núcleos húmedos con pozos absorbentes y cámara séptica, 250 completamientos de baños, colocación de tanques de agua, conexiones domiciliarias de agua, electricidad y gas natural. Se plantea esta intervención abordando el déficit cualitativo de vivienda.
- *Proyecto social y ambiental:* acciones destinadas al mejoramiento del hábitat del espacio barrial, que involucran actividades de capacitación, asistencia técnica, atención de beneficiarios, campañas de acción, para la organización y participación comunitaria, el cuidado y mantenimiento del medio ambiente, y las mejoras alcanzadas.
- *Proyecto legal:* acciones tendientes a obtener la escrituración de los terrenos por parte de las familias residentes en el barrio.

Desde el diseño del programa se considera que a través de estas acciones se superaría la pobreza y se lograría la integración social y urbana de la población al conjunto de la ciudad.

4.2.a. Evaluación del programa

Para la evaluación del impacto del PROMEBA en la superación de la pobreza urbana y su alcance para abordar la informalidad urbana, teniendo en cuenta los objetivos, componentes, acciones y prestaciones que se propone desde la operatoria, se han identificado las siguientes variables y dimensiones de análisis: Necesidades Básicas Insatisfechas, Calidad de la Vivienda, Seguridad Dominial, Acceso a Servicios, Infraestructura y Equipamiento Comunitario y Nivel de Organización Social.

Realizamos una encuesta por muestra sistemática (100 casos) y tomamos datos de la situación del barrio y de las viviendas ex ante y ex post a la implementación del PROMEBA para identificar el impacto de la operatoria a través de un análisis estadístico de datos.

En función a los criterios de intervención de la operatoria –introducir mejoras en una vivienda por lote y sólo en los casos en que

los pobladores sean propietarios o poseedores por cesión o préstamo de los terrenos-, en la muestra seleccionada encontramos diferentes tipos de intervención del PROMEBA: el 33% se realizó baño nuevo e instalación de servicios, el 28% completamiento de baño e instalación de servicios, el 28% sólo instalación de gas y el 11% no se intervino, ya que comparten el lote con otra vivienda y/o son ocupaciones de hecho.

Acceso a servicios, infraestructura y equipamiento comunitario

Como mencionamos anteriormente, el barrio contaba con infraestructura básica y equipamiento comunitario antes de la implementación del PROMEBA. A través de las distintas obras realizadas se ha mejorado las condiciones materiales del entorno, los entrevistados valoran positivamente las demás acciones, en especial el desagüe y laguna de retención realizada, gracias a la cual ya no sufren inundaciones.

Los vecinos ya contaban con el servicio de agua a través de una red publica, en la actualidad con la ejecución del PROMEBA, el 100% de los encuestados también tienen acceso al servicio de electricidad como así también la infraestructura barrial –alumbrado público, cordón cuneta, etc.-, los que son reconocidos como posibilitantes de una mejor condición habitacional. Desde la conformación del loteo, las familias debieron lidiar con la lucha por el acceso al agua y la electricidad, posteriormente a los cortes y ganchos. Actualmente valoran la posibilidad de contar con las conexiones legales de los servicios y la gestión de la tarifa social[15] les permite costear el pago de los mismos.

Sin embargo, se destaca como limitante la no conclusión de la obra de la red de gas natural que debía ser terminada en el año 2007.

Según los entrevistados, la intervención ha mejorado el paisaje barrial, lo ha *embellecido*, superando una imagen de asentamiento pobre. En este sentido, diferencian su barrio con los demás loteos del municipio ya que es el único que cuenta con infraestructura pública.

En cuanto al equipamiento comunitario, los vecinos de Malvinas Argentinas 1ª Sección tienen acceso a: el Centro de Salud, la Escuela Primaria, la Guardería y el Comedor Infantil, localizados en el mismo barrio y a la Escuela Secundaria ubicada a 10 cuadras. El acceso a estos servicios de bienestar es importante para la reproducción social de las familias, sin embargo según los entrevistados, ésta no significa una buena calidad del servicio brindado. Las organizaciones del sec-

15 Consiste en un subsidio en el consumo de energia para familias identificadas como pobres.

tor están desbordadas por la demanda, se encuentran con dificultades para la atención y la cobertura de las problemáticas existentes de toda la población de la localidad[16].

El programa estudiado no tiene acciones dirigidas a este tipo de servicios, únicamente se sugiere articular con las instituciones responsables de los mismos para el diseño de los proyectos y en la ejecución de la obra. Proceso que, en este caso, se desarrolló, puntualmente, en acciones organizadas por el grupo de vecinos que recibieron el apoyo de la escuela y profesionales del centro de salud.

Condiciones de Habitabilidad: calidad de las viviendas

La modalidad de producción de la vivienda prevaleciente en la muestra seleccionada es la autoconstrucción (63%), siendo construida en el 78% sin asesoramiento técnico-profesional. Al igual que en otros asentamientos, villas y loteos, en este caso "los rasgos fundamentales que caracterizan las formas de producción de la vivienda (…) son la autoproducción progresiva, el autofinanciamiento, la libertad para construir y la adaptabilidad al ciclo vital familiar" (Duhau, 2002: 3), por lo que dentro del barrio encontramos una gran heterogeneidad en la calidad de las viviendas.

Como en el estudio de Cravino (2006) en villas de Buenos Aires, encontramos que nuestros entrevistados piensan la vivienda en *proceso*. La principal estrategia habitacional desarrollada por las familias entrevistadas fue la edificación de una habitación y la instalación de una letrina, modulo básico para comenzar a residir en *su* casa, posteriormente cada hogar fue ampliando en función de sus ingresos y con el nacimiento de los hijos.

Podríamos decir que por ya contar con más de 20 años de su conformación barrial, las viviendas presentan cierta calidad constructiva: el material predominante de los pisos es de cemento (75%) y el de los techos de loza (87%), mientras que las paredes son en su totalidad de mampostería (100%). En relación al estado de conservación de las paredes el 60% tienen problemas de humedad, el 5% de rajaduras y 35% se encuentran en buen estado. El 72% de los techos tienen problemas de humedad y el 28% restante en buen estado.

Según la categorización de calidad y tipo de viviendas[17] definida por el Instituto de Estadísticas y Censo (INDEC), encontramos que el

16 Cabe destacar que tanto los establecimientos educativos como el centro de salud son las únicas instituciones de la localidad, por lo que reciben demanda de la toda la población.

17 El Indec utiliza la siguiente categorización para el tipo de vivienda: **Casa Tipo A**: Todas las casas no consideradas tipo; **Casa Tipo B**: Se refiere a las casas que

75% de las unidades habitacionales son Tipo B, es decir, tienen deficiencias en sus condiciones de habitabilidad, por sus características sanitarias o materiales de construcción (tienen piso de tierra o de cemento, no cuentan con provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, no disponen de inodoro con descarga de agua, etc.) y el 25% restante corresponden a la categoría de vivienda Tipo A.

Con la implementación del PROMEBA las condiciones de habitabilidad se han modificado. Como evidencia el Cuadro Nº 3, la cantidad de viviendas Tipo B ha disminuido parcialmente por la no intervención respecto a los pisos de las unidades habitacionales[18]. Sin embargo, las condiciones sanitarias han mejorado sustancialmente, encontrando sólo el 10% de las viviendas sin provisión de agua dentro de la vivienda y el 11% sin inodoro con descarga.

Cuadro Nº 3
Calidad de Vivienda

CALIDAD DE VIVIENDA		
TIPO B	EX ANTE	EX POST
Piso Cemento	75%	72%
No provisión de agua dentro de la vivienda	44%	10%
No inodoro con descarga	66%	11%

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la muestra realizada.

Cabe destacar que la persistencia de viviendas con condiciones sanitarias deficientes se relaciona a uno de los criterios de intervención

cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material –no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado-, o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, o no disponen de inodoro con descarga de agua; **Rancho:** Paredes de adobe, piso de tierra y techo de chapa o paja –propia de áreas rurales-; **Casilla**: Construida con materiales de baja calidad o de desecho –propia de áreas urbanas-; **Departamento**: Vivienda con baño y cocina propios, en laque se entra por patios, zaguanes, ascensores, escaleras o pasillos interiores de uso común; **Pieza Inquilinato**: Habitación perteneciente a una vivienda con salida independiente al exterior, construida o remodelada deliberadamente para que tenga varios cuartos con salida a uno o más espacios de uso común; **Local no habitación**: Lugar no destinado originariamente para vivienda, pero que esta habitado el día del censo.

18 Como se muestra en el Cuadro Nº 3, la diferencia del 3% respecto al material de los pisos se debe a las características de la elaboración de la muestra, se estima a partir de las observaciones realizadas en el rastreo en terreno para la preparación de la muestra que el porcentaje no ha variado a nivel barrial.

del PROMEBA –sólo interviene en una vivienda por lote- y con una estrategia habitacional desarrollada por los hogares: la densificación del lote.

Esta práctica se relaciona con la evolución del ciclo vital familiar y tiene como objetivo alojar a las familias de sus hijos, construyendo otros módulos habitacionales en el lote, facilitando de esta manera el acceso al suelo a los jóvenes y la sostenibilidad de los costos de manutención (impuestos, tasas, servicios, etc.). Según la muestra realizada, el 73% de los lotes cuenta con una sola vivienda, 26% con dos viviendas y otro 1% con tres unidades. La no incorporación de esta estrategia habitacional en las consideraciones de la planificación y ejecución del programa, ha tenido como resultado la reproducción de situaciones de habitabilidad deficiente.

Condiciones de pobreza: necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

En Argentina los estudios de medición de la pobreza se realizan a través de dos métodos: el de las Necesidades Básicas Insatisfechas y la Línea de Pobreza. Ambos toman como unidad de análisis el hogar. En este caso, analizaremos solamente el de NBI que consiste en identificar el conjunto de hogares que no pueden satisfacer una necesidad básica[19]. Cabe destacar que las condiciones de habitabilidad son importantes a la hora de determinar la situación de NBI de una familia, ya que tres indicadores están referidos a éstas: el hacinamiento, el tipo de vivienda y las condiciones sanitarias –si tienen retrete o no-.

A pesar de reconocer que esta metodología tiene limitaciones a la hora de evaluar la pobreza, nos interesa tenerla en cuenta ya que, a nivel nacional, y de los organismos ejecutores de los programas analizados, se toman estos criterios para evaluar el impacto ocasionado por su implementación en la calidad de vida de las familias, las cuales han sido previamente seleccionadas por cumplimentar con los criterios de elegibilidad.

Como mencionamos anteriormente, a los hogares de Malvinas Argentinas 1ª Sección no podemos definirlos como homogéneamente pobres. Dentro del grupo estudiado, siguiendo los indicadores de NBI referidos a las condiciones habitacionales, encontramos que el 35% de las familias reside en situación de hacinamiento, siendo el indicador más relevante que define la condición de pobreza en el barrio.

---

19 Esto se calcula sobre una serie de indicadores, por los que se considera pobre a todo hogar que registra: hacinamiento, cuando se habita una vivienda de tipo inconveniente, que no tienen retrete, que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela y que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe no hubiese completado el tercer grado de escolaridad primaria.

El hacinamiento representa no sólo una dificultad de las familias para ampliar las viviendas en función a la cantidad de sus miembros sino también una práctica habitacional –diferente a la densificación de lote- destinada a convivir dos o más núcleos familiares en una misma vivienda. En la muestra realizada, el 82% de los hogares están conformados por un núcleo familiar, el 17% por dos núcleos familiares y el 1% por tres.

De esta manera, a través del PROMEBA se busca superar la pobreza pero no interviene sobre situaciones prioritarias para la definición de la misma. El caso estudiado refleja la limitación de esta operatoria, ya que un tercio de las familias continúa residiendo en situación de hacinamiento y promiscuidad, lo que trae aparejados diferentes problemáticas sociales y de saneamiento.

Condiciones Dominiales: Régimen de Tenencia

A inicios de la conformación del loteo, la modalidad de acceso al suelo urbano por parte de los pobladores fue a través del mercado formal a nivel familiar. Con el transcurso del tiempo, la estrategia habitacional de densificación del lote y la práctica de usufructo mercantil de las viviendas, la situación dominial ha ido transformándose. Dentro de la muestra seleccionada, encontramos que el 78% de las familias son propietarios de la vivienda y lote, el 15% propietarios sólo de la vivienda –comparten el lote con el propietario del mismo-, 2% ocupantes gratuitos, 2% inquilino de la vivienda, 2% ocupante de hecho y 1% inquilino de una pieza. Estos datos reflejan el sostenimiento del uso de la vivienda desde la lógica de la necesidad.

En relación a la seguridad dominial, en general, la adquisición de los terrenos se materializó a través de Boleto Compra Venta y sólo algunas familias lograron escriturar el terreno, por lo que se encuentran situaciones heterogéneas sobre la titularidad del dominio. Esto fue complejizandose debido a diferentes procesos: sucesiones no realizadas, vencimientos de boleto compra venta, ocupaciones de hecho, etc., persistiendo cierta irregularidad parcial[20], ya que se presentan situaciones problemáticas de registro a la titulación de la propiedad.

El Cuadro Nº 4 nos ejemplifica esta situación, las gestiones realizadas desde el programa y el gobierno local de Malvinas Argentinas[21] ha tenido como resultado la escrituración de 9 viviendas. Esta escasa

20 Entendida como "la inadecuación de la documentación de propiedades existentes que no configuren procesos de ocupación pero sí problemas de registro u otros semejantes" (Cardoso, 2003: 25-49).

21 En este caso, el municipio se hizo responsable de ejecutar el proyecto de saneamiento de títulos.

actuación se fundamenta en la complejidad de problemas relacionados al funcionamiento del registro de la propiedad[22], a la antigüedad y deterioro de los folios de catastro y la dificultad de contactar a los antiguos propietarios de los lotes, que en muchos casos han fallecido.

Cabe destacar, que un grupo de vecinos expresó desconocer la posibilidad de acceder a la escrituración gratuita y no reconocen el valor que representa esta documentación.

Cuadro Nº 4
Documentación de la vivienda

Documentacion de la vivienda p/ propietarios		
	EX ANTE	EX POST
Boleto Compra Venta	24%	13%
Escritura	60%	72%
No posee documentación	16%	14%
No posee documentación pero esta haciendo gestiones al respecto	0	1%

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la muestra realizada.

Niveles de Organización de Base Territorial

Dentro del barrio no existe organización de vecinos –formal o informal–. Durante el proceso de conformación del barrio, el desarrollo de acciones colectivas estuvo ligado a la resolución de necesidades y problemas puntuales, como por ejemplo, la gestión de la conexión de energía eléctrica o la instalación de la sala de atención médica.

En el año 2004, para la ejecución del PROMEBA, arriba al barrio el equipo técnico interdisciplinario (Ing. Civil, Arquitecto, Trabajador Social) y la empresa contratista. Esta etapa está atravesada por numerosos conflictos relacionados principalmente con la obra, por lo que se busca conformar una organización comunitaria para mediar entre los profesionales externos y la empresa con los vecinos. Esta acción responde, además, al objetivo del programa de promover la conformación de organizaciones sociales en caso de que no existieran.

A través de diferentes reuniones por manzana, en forma representativa a través del voto directo de los asistentes, se eligieron 2 delegados (1 titular y 1 suplente). La estructura de delegados estaba conformada por 66 vecinos, los cuales se autodenominaron Vecinos Unidos de Malvinas Argentinas (VUMA). Sin embargo, la participa-

22 Esa entidad estuvo cerrada en el año 2007 por denuncias de fraude y estafas.

ción y compromiso de la totalidad de delegados no fue constante, por lo que el grupo se consolidó con menos integrantes.

La representación que realizaban los delegados consistía en recibir las quejas o reclamos (derivados de la obra) de los vecinos de sus manzanas y transferirlas al equipo técnico para solucionar los problemas existentes. Por otra parte, VUMA se reunía semanalmente para planificar diferentes acciones comunitarias: cine infantil, campeonato de fútbol, copa de leche, gestiones ante organismos públicos, etcétera.

En esta etapa de gestión la relación con la municipalidad fue limitada, principalmente estuvo referida a la obtención de recursos para las actividades desarrolladas por VUMA o a la mediación con la empresa para la resolución de algún problema de la obra. Sin embargo, esta situación comienza a modificarse a partir de la finalización del Salón de Usos Múltiples (SUM).

El reglamento operativo del PROMEBA plantea que la construcción del SUM "se constituye en una oportunidad para que los vecinos puedan trabajar sobre la satisfacción de necesidades sentidas e identificadas por ellos mismos, potenciando la dinámica participativa del barrio" (PROMEBA, 2004: 19). En el barrio, a partir del uso y administración de este salón se generan disputas de poder entre los actores involucrados: municipio y VUMA (con el acompañamiento del trabajador social).

Con la justificación de que el gobierno local realiza el mantenimiento y cubre los gastos del salón, y que el grupo de vecinos no cuenta con personería jurídica, el municipio se apodera del SUM, generando descontento en los vecinos.

Frente a la experiencia de trabajo comunitario desarrollada y la necesidad de una personería jurídica, los integrantes de VUMA se plantearon formalizar la organización a través de la figura de centro vecinal. Sin embargo, por inexistencia de un marco legal –ordenanza- que reconozca la formación de este tipo de organizaciones en el municipio, resultó imposible su conformación.

El no poder avanzar en la formalización de la organización de vecinos, no contar con un espacio de encuentro, o con recursos para sostener las actividades, sumado a la retirada del trabajador social del barrio (ya que su contrato finalizó al igual que la ejecución del PROMEBA), produjo que el VUMA comenzara a disolverse.

Actualmente, los delegados valoran ese espacio como una buena experiencia que sirvió para conocerse entre los vecinos, por otra parte, el SUM sigue siendo operado por la municipalidad que decide sobre las actividades allí realizadas. Es decir, la principal función definida por el programa –espacio de organización comunitaria– no es cumplida.

Cabe destacar, que la UCN y UEP no intervinieron en esta cuestión. El monitoreo realizado por estos organismos respondió a verificar los resultados alcanzados –en números, índices y productos desarrollados-, que muchas veces no concuerdan con los objetivos propuestos sobre integración de la población, superación de niveles de pobreza, desarrollo de organizaciones sociales democráticas, etcétera.

A través de la descripción realizada sobre la participación de los vecinos durante la gestión del programa se evidencia una clara concepción instrumental de la misma, tendiente a *cumplir* los objetivos propuestos por la operatoria. En la fase de ejecución se promueve la formación de una organización comunitaria que con la finalización de la obra y por ende del PROMEBA, pierde su misión, es decir, su razón de existencia. Esto conduce a interrogarnos sobre la sustentabilidad de este tipo de prácticas, diseñadas externamente a la realidad local y desconociendo la lógica de acción de los actores locales.

Evaluación de los vecinos

En la evaluación de políticas es importante conocer la valoración que realizan los propios destinatarios de éstas. En el grupo encuestado, la gran mayoría (87%) está conforme con el trabajo desarrollado en el barrio, "…estoy muy conforme, ha mejorado muchísimo el barrio, está muy lindo…" (Ortega, 2009); "… el arreglo de las calles le da otra vista al barrio, ha cambiado muchísimo, cambia hasta el frente de las casas, la luz a la noche, está toda la calle iluminada…" (Suarez, 2008).

Sin embargo, algunos vecinos (13%) presentan críticas que fundamentan su disconformidad, "… me hicieron mal el baño, al final antes estaba mejor, ahora se me inunda todo, pierde por el inodoro, lo volví a usar con baldes…" (Rodríguez, 2009); "… hubo problemas porque había gente trabajando que… creo que sabia más yo de construcción que ellos … está bien que era una cosa que uno no lo pagaba …" (Olmedo, 2009); "… y no se trabajó bien, los materiales no eran de buena calidad, tenían fallas, digamos eran de segunda… pero bueh por lo menos hicieron algo no podemos pedir más…" (Sosa, 2009).

Como pronuncian estas vecinas, las críticas están referidas a las obras realizadas al interior de la vivienda: la calidad de los materiales utilizados son de segunda, las obras de desagües cloacales están mal hechas, por lo que persisten los problemas, y la instalación de la cañería de agua tiene pérdidas.

La tendencia positiva de la evaluación del programa se mantiene a la hora de valorar qué otras obras son necesarias para el barrio o las viviendas. Como se presenta en el Cuadro Nº 5, la respuesta más pronunciada es "Ninguna". Los vecinos que identifican como necesario para su vivienda la construcción de un baño nuevo y completamiento

de baño son los que residen en una unidad habitacional en la que no se intervino, "… tengo un inodoro nada más, que le tengo que tirar agua y no tiene puerta, yo le decía que necesito un baño nuevo pero no pudieron hacerlo…" (Gutiérrez, 2009).

Es destacable que sólo el 3% de las respuestas se refieran a condiciones que exceden la infraestructura y condiciones de vivienda, como el caso de demandas de equipamiento sanitario y escolar, y fuentes de trabajo. Esto advierte sobre la primacía del componente urbano –infraestructura y obras privadas- frente a los demás componentes a la hora de valorar el programa.

Cuadro Nº 5

Obras necesarias para el barrio y las viviendas

Obras que son necesarias p/ el barrio		Obras que son necesarias p/ las viviendas	
Ninguna	39%	Ninguna	60%
Asfalto	31%	Arreglo Problemas de Humedades	10%
Terminar obra de gas	13%	Ampliación	8%
Escuelas y Hospitales	5%	Nuevo Baño	6%
Desagües	2%	Mejorar las obras que hicieron c/ el Promeba	5%
Rehacer las obras que se hicieron mal	2%	Completamiento de Baño	4%
Mejorar el frente de las viviendas	2%	Completamiento de Cocina	4%
Limpieza de baldíos	2%	Colocación revestimiento de pisos	1%
Fuente de Trabajo	1%	Mejorar el techo	1%
NS/NC	3%	NS/NC	1%

Otro aspecto a remarcar, es la representación que tienen algunos vecinos sobre ser beneficiarios de la política social y no sujetos de derecho, expresada en las frases "por lo menos hicieron algo, no podemos pedir más…"; "no nos podemos quejar". Se entienden como depositarios de la buena voluntad política, lo que los imposibilita a hacer críticas y reclamar por la ejecución de las obras e intervención con calidad, siendo una de las grandes transformaciones culturales y sociales impulsadas por el neoliberalismo: la ciudadanía asistida.

5. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA INTERVENCIÓN

Analizando el caso estudiado en relación a la informalidad urbana podemos decir que, cuando se inicia el proceso de conformación de este loteo, la misma estaba referida a la trasgresión del proceso de urbanización –el incumplimiento de las normas de construcción de la

ciudad- y no a los aspectos dominiales, ya que los pobladores adquirieron formalmente los terrenos. Sin embargo, con el paso del tiempo, se produce cierta irregularidad parcial, presentándose situaciones problemáticas de registro de titulación de la propiedad –boletos compra venta vencidos, traspaso de posesión, etcétera-.

Coincidimos con el planteo de Duhau, según el cual las condiciones materiales deficientes del entorno y la vivienda de los pobladores representaban cierta ilegitimidad en relación a los estándares considerados como aceptables para la reproducción de la vida cotidiana y el usufructo de los bienes y servicios asociados a la vida urbana (Duhau, 2002). Lo cual se relaciona, no sólo con la construcción del concepto de pobreza urbana, sino también al efectivo acceso al derecho a la ciudad por parte de los sectores de bajos ingresos.

Frente a esta situación se hace legitimo la ejecución del PROMEBA en el loteo analizado. A lo largo del trabajo se describió la situación del barrio y se identificaron las acciones e impactos del programa, ahora nos detenemos a analizar los alcances y limitaciones que tiene para abordar la superación de la pobreza y la informalidad urbana.

Desde los supuestos operativos del PROMEBA, se entiende relacionalmente a la informalidad urbana y a la pobreza, por lo que la estrategia para afrontarlas es integral a través de diferentes componentes: urbano, ambiental, social y legal. Es decir, se supone que con una intervención en la infraestructura básica, mejoras sanitarias de las viviendas, regularización y saneamiento de títulos de la propiedad y promoción de organizaciones comunitarias que sustenten el proyecto a largo plazo, se lograría superar la pobreza, pero ¿se ha logrado en Malvinas Argentinas 1ª Sección? Consideramos que parcialmente, dado que identificamos los siguientes alcances y limitaciones:

- Alcances:

  a. los vecinos tienen mejor acceso a servicios públicos con tarifas sociales que facilitan el sostenimiento de la legalidad de los mismos;

  b. las condiciones materiales del entorno, tales como, alumbrado público, cordón cuneta, desagües viales, ripiado de calles, etc., son reconocidos como posibilitantes de una mejor condición habitacional y facilitadores para el desarrollo de prácticas cotidianas de los vecinos;

  c. con la obra privada materializada en la construcción de un baño nuevo o el completamiento del preexistente se han mejorado las condiciones sanitarias –higiene, salubridad, preven-

ción de enfermedades, etc.- de las familias que promueve una mejor calidad de vida;

d. tanto las familias que fueron destinatarias de las mejoras dentro de sus viviendas como para el resto de los hogares, la acción de este programa les ha significado una importante acumulación de su capital económico, ya que las obras publicas han propiciado la valorización de los terrenos y viviendas.

e. la intervención cuenta con una importante conformidad de los vecinos, a nivel de representaciones consideran que el barrio se ha *embellecido* y ha dejado de ser un *barrio pobre*.

- Limitaciones:

a. a pesar de ser el hacinamiento uno de los indicadores de definición de la pobreza estructural (NBI) este programa no presenta acciones tendientes a minimizarlo, es decir, brinda respuestas limitadas a las problemáticas y necesidades habitacionales –hacinamiento, promiscuidad y riesgos de salud, físicos, psíquicos etc.- relacionados principalmente con las dimensiones de las viviendas;

b. el abordaje propuesto, caracterizado por rígidos criterios de intervención –mejoras en una vivienda por lote-, genera el sostenimiento de condiciones sanitarias deficientes para los allegados.

c. este programa reconoce la importancia de la participación de los beneficiarios y se proponen acciones tendientes a promover la organización comunitaria. En este caso, impulsado por los técnicos, se conformó una organización vecinal incipiente, que no fue sustentable debido a la desarticulación con otros actores locales en la gestión, la falta de capacitación e instalación de saberes y capacidades organizativas, y el poco tiempo de trabajo. En este proceso se evidencia una lógica instrumental de la participación de los vecinos, en busca de los objetivos operativos formulados por agentes externos, más que de construcción de ciudadanía.

d. la actuación de regularización dominial ha sido acotada, el trabajo realizado por los agentes estatales fue deficiente en difusión y promoción de la seguridad jurídica. En este tipo de operatoria el abordaje de los aspectos jurídicos y legales no sólo debe estar dirigido a la gestión de la documentación de titularidad, sino que también debe implicar un trabajo de ase-

soramiento referido a los derechos y obligaciones ligados a la propiedad privada.

e. la desarticulación con políticas educativas, sanitarias, económicas, de generación de empleo y culturales representa un límite para posibilitar transformaciones en la subjetividad y cambios en la estructura de clases, superando las profundas brechas sociales existentes en la actualidad, lo que permitiría una verdadera integración social.

6. CONCLUSIONES

A partir de los impactos negativos –aumento de la pobreza, inequidad social, marginación, etc.- ocasionados por los cambios introducidos en el sistema de acumulación del capital a través del proceso de globalización y por la reforma de los estados fundados en las ideas neoliberales, se comienzan a desarrollar políticas de enfrentamiento a la pobreza como mecanismo para minimizar el conflicto social.

Dentro de esta lógica, se promueve, desde los organismos internacionales, financiamiento a los programas de mejoramiento barrial en América Latina, tendientes a mejorar la calidad de vida de la población sin cuestionar las características del modelo de desarrollo. De esta manera "la política de regularización urbana y dominial se convierte en *la* política de vivienda popular" (Duhau, 2002: 7).

A lo largo del trabajo hemos evaluado la implementación del PROMEBA en Bº Malvinas Argentinas 1º Sección, este estudio de caso nos permitió identificar los alcances y limitaciones de esta operatoria para abordar la pobreza y la informalidad urbana en un territorio especifico. En consecuencia, podemos decir que la ejecución de este programa ha tenido un importante impacto en las condiciones de vida de los pobladores, referidos al uso de servicios públicos y obras de urbanización. También se ha introducido mejoras en las condiciones sanitarias y de habitabilidad de las viviendas, aunque con alcance limitado ya que se sostienen situaciones de hacinamiento y sanitarias deficientes.

Referido al abordaje de la regularización dominial y de los procesos de organización comunitaria, en ambos casos los resultados han sido acotados. En relación al primero, se mantienen situaciones de irregularidad parcial debido al incumplimiento de las tareas de saneamiento de títulos y en el segundo caso, se ha generado una organización incipiente que ha significado, más que una construcción de ciudadanía y de empoderamiento de los vecinos, un camino para viabilizar y neutralizar conflictos durante el proceso de obra en el barrio. Con la finalización del programa, se extingue su misión –mediar

entre los vecinos y la empresa– lo que repercute, entre otras cosas, hacia su disolución.

A nivel de las políticas de vivienda y hábitat, consideramos que este tipo de operatoria es superadora en relación a los programas *viviendistas* que localizan a sectores pobres en áreas degradadas y con la imposibilidad de continuar con sus redes sociales y laborales. Desde esta perspectiva, se aborda el déficit habitacional cualitativo con diseños específicos elaborados para cada polígono de intervención, con mejoras en las condiciones de infraestructura del barrio y sanitarias de las viviendas que representan un importante avance en las condiciones de vida de las familias, y posibilita cierta apertura al protagonismo de las organizaciones sociales en la ejecución de los proyectos.

Mas allá de estos avances, debemos nombrar algunos limites de esta propuesta, ya que su escala de intervención es insuficiente en relación a la dimensión que tiene en el país la informalidad urbana, a esto se suma la restricción de que sólo interviene en asentamientos en que los pobladores o el estado sean propietarios del suelo. Asimismo, la no incorporación de situaciones de densificación de lote y de hacinamiento en el diseño de propuestas de trabajo, reproduce condiciones sanitarias y de habitabilidad deficientes.

Todo esto sumado a la falta de articulación con políticas sociales y económicas, nos hace reflexionar sobre la concepción parcial sobre la pobreza e informalidad urbana, que se tiene desde los ámbitos de diseño de programas, abordándola de manera fragmentada, sin reconocer las causas de las mismas (alto valor de suelo urbano, ingresos insuficientes de la población, etcétera).

En este sentido, los programas diseñados en el Norte, aún cuando en sus enunciados promueven un abordaje integral de la pobreza e informalidad urbana del Sur, dejan pendientes algunas condiciones que podrían contribuir a su superación: generación de empleo y mejor distribución de ingresos, creación de suelo urbano para sectores populares, desarrollo de políticas de transporte urbano posibilitando una mayor conectividad con los centros urbanos, intervención sobre el deterioro edilicio de las viviendas, generación de instrumentos que posibiliten la mixtura social, etcétera.

Algunos países del continente (Colombia, Brasil) han comenzado con el complejo proceso de reforma urbana, a través de leyes y generación de políticas e instrumentos tendientes a promover el *derecho a la ciudad* para el conjunto de la sociedad. Tal vez, más que adherir a políticas diseñadas desde los países centrales es necesario reflexionar y elaborar políticas locales y regionales que respondan efectivamente a nuestros problemas.

Desde las ciencias sociales se debe continuar generando conocimientos que enriquezcan la comprensión de los mismos y estrechar la relación con los ámbitos de toma de decisiones, colaborando en el diseño de políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Abramo, Pedro 2004 "La teoría económica de la *favela:* cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal". Material Bibliográfico de Curso Virtual "Acceso y gestión del suelo urbano para pobres en América Latina" del Lincoln Intitute of Land Policy.

Acioly, Claudio 2004 "Razón de los proyectos de regularización de los asentamientos informales: desde el mejoramiento de los asentamientos hasta la integración". Documento preparado para Curso de Desarrollo Profesional sobre Mercados Informales. Lincoln Institute of Land Policy. En: www.territorioysuelo,org/documentos. Acceso 10 de marzo de 2009.

Arriagada, Camilo 2000 *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano* (Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC).

Bourdieu, Pierre 1999 *La miseria del Mundo* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).

Buthet, Baima y Calvo 2008 *Evolución de las villas de Emergencia en Córdoba 2001-2007* (Córdoba: Conicet/Sehas).

Cardoso, Lucio 2003 "Irregularidades urbanística: cuestionando algunas hipótesis" en www.cidades.gov.br. Acceso el 26 de julio de 2006.

CEPAL 2008 "Resumen ejecutivo desarrollo sostenible en los asentamientos humanos: respuestas a los desafíos en América Latina y el Caribe". En www.eclac.cl/dmaah/noticias/noticias/1/20301/resumen_es.pdf. Acceso el 20 de septiembre de 2008.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Maria Mercedes 2002 "Los municipios como ámbitos de gestión de programas sociales: estudio de un caso en el conurbano bonaerense" en *Revista de Trabajo Social* Nº 25 (Uruguay) Ediciones

Populares para América Latina.

Clichevsky, Nora 2000 *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación* (Santiago de Chile: CEPAL/ ECLAC)

Clichevsky, Nora 2003 *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización* (Santiago de Chile: CEPAL/ ECLAC).

Cravino, Maria Cristina 2006 *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento).

Duhau, Emilio 2002 "Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares". Documento preparado para Curso de Desarrollo Profesional sobre Mercados Informales del Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en www.territorioysuelo.org/documentos.

Elorza, Ana Laura 2008 "Estudio comparativo entre un programa de erradicación y otro de mejoramiento barrial dirigidos a población vulnerable de la ciudad de Córdoba". Tesis de Maestría (Córdoba). Inédito.

Espina Prieto, Mayra Paula 2008 *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana* (Buenos Aires: CLACSO).

Fernández Wagner, Raúl 2003 "Los programas de mejoramiento barrial en América Latina". Disponible en www.urbared.ungs.edu.ar. Acceso 12 de mayo de 2007.

INDEC 2002 Datos del Censo de Población 2001. Disponible en www.indec.mecon.ar. Acceso el 5 de febrero de 2009.

Merklen, Denis 1997 "Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio; entre las condiciones y las prácticas" en www.margen.org/social/merklen.html. Acceso 29 de febrero de 2008.

Municipalidad Malvinas Argentinas 2003 *Informe Pliegos de Proyectos de Obra de Promeba* (Córdoba: Unidad Ejecutiva Provincial).

PROMEBA 2004 *Reglamento Operativo Promeba I. Componente Social Fase IV.* Disponible en www.promeba.org. Consultado el 7 de mayo de 2008.

Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, Vio, Ostuni, Mendoza y Morales 2007 *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio espacial en el área metropolitana de Buenos Aires* (Buenos Aires: AEU-IIGG/ FSOC- UBA).

Smolka, Martim 2003 "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra" en *Land Lines Newsletter*, Enero 2003, Vol. 15 Nº 1. Disponible en www.lincolninst.edu/pub-detail.asp?id=825. Acceso 10 de junio de 2007.

Tecco, C. y Bressan, J. C. (Comp.) 2005 *Región Metropolitana Córdoba: un estudio del sistema urbano y su articulación a la red de ciudades del Cono Sur* (Córdoba: IIFAP/UNC).

ENTREVISTAS

Entrevista con María Suarez, Vecina del barrio Malvinas Argentinas, Córdoba, 2008.

Entrevista con Cintia Gutiérrez, Vecina del barrio Malvinas Argentinas, Córdoba, 2009.

Entrevista con Cristina Sosa, Vecina del barrio Malvinas Argentinas, Córdoba, 2009.

Entrevista con Carina Ortega, Vecina del barrio Malvinas Argentinas, Córdoba, 2009.

Entrevista con Marta Olmedo, Vecina del barrio Malvinas Argentinas, Córdoba, 2009.

Entrevista con Silvia Rodríguez, Vecina del barrio Malvinas Argentinas, Córdoba, 2009.

Ana Logiudice*

TRANSFORMACIONES, INNOVACIONES Y LÍMITES DE LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL ASISTENCIAL ARGENTINA

El caso de la Ciudad de Buenos Aires

INTRODUCCIÓN: TRANSFORMACIONES RECIENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ROL DE LA ASISTENCIA SOCIAL

La crisis por la que atravesó la Argentina en los años 2001 y 2002 conllevó un conjunto de transformaciones que terminaron por modificar la asistencia social –destinada a quienes no pueden integrarse al mercado de trabajo (Andrenacci y Soldano, 2006)–, cuya centralidad al interior de la política social había crecido sin pausa a lo largo de "la década de los noventa". El objetivo del presente documento es identificar las rupturas y continuidades registradas en la implementación de programas asistenciales de transferencias de la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2002 y 2008. Específicamente, se busca evaluar de qué modo dichas transformaciones programáticas operaron sobre el paradigma neoliberal, generando o no herramientas de intervención alternativas sobre la pobreza.

Las políticas de ajuste estructural de "los años noventa" conllevaron la redefinición de las relaciones establecidas entre la sociedad y el Estado, achicando la esfera de intervención de este último. La reforma implicó así la privatización de los servicios públicos y la liberalización de los mercados, mientras que la reducción del rol estatal en ma-

*Lic. En Sociología UBA. Magíster en Administración Pública UBA.

teria social se materializó en las políticas de remercantilización de los servicios de salud, educación y seguridad social y la desregulación del mercado de trabajo. Ello dio por tierra con los rasgos distintivos del Estado de Bienestar keynesiano que, con las particularidades y limitaciones propias de los contextos periféricos, habían caracterizado las décadas posteriores a la posguerra. Esta nueva configuración estatal que denominamos Estado Capitalista Neoclásico (Andrenacci y Soldano, 2006), en tanto redujo los alcances de los mecanismos centrales de integración social antes mencionados, promovió, en contrapartida, una mayor extensión de la política social de corte asistencial. Esta adquirió entonces una creciente centralidad como herramienta de intervención social, asumiendo un cariz focalizado en las poblaciones en condiciones de pobreza extrema. Esta nueva modalidad contravenía la forma estatal benefactora que, por sus alcances y características, había excedido largamente la atención de los sectores indigentes.

También cobraron progresiva importancia las organizaciones sociales comunitarias como intermediarias en la distribución de los recursos públicos, en las que se delegaron responsabilidades estatales respecto de la satisfacción de las condiciones de vida de la población pobre, mediante la distribución de mínimos biológicos de reproducción (Álvarez Leguizamón: 2006). Esta práctica encontró fundamento en el discurso de la promoción del desarrollo humano y el capital social, alentado por los organismos financieros internacionales, que de esta forma incentivaron el despliegue de mecanismos de control social sobre los sectores populares mediante la obligación de participar de proyectos productivos comunitarios, realizando contraprestaciones laborales a cambio de la asistencia. Ello permitió generalizar modalidades de intervención contrarias a una institucionalidad fundada en la condición de ciudadanía, característica del Estado benefactor. Por último, la exigencia de participación en proyectos constituía una estrategia de autofocalización que garantizaba la inclusión en los programas únicamente de la población efectivamente desocupada ya que los bajos montos del subsidio no cesaban de obligar a los perceptores a buscar trabajo, lo cual limitaba el intervencionismo estatal, permitiendo el "libre" juego de la oferta y la demanda en el mercado laboral.

Antes de la crisis económica social y política de los años 2001 y 2002, este modelo tuvo un alcance parcial en la Ciudad de Buenos Aires en virtud de una variedad de razones. En primer término, los gobiernos locales electos con posterioridad a la reforma constitucional de mediados de "la década de los noventa" –por la cual la Ciudad adquirió su autonomía político institucional– mantuvieron la prioridad presupuestaria y los lineamientos de funcionamiento de carácter universal de las prestaciones sociales de educación y salud. Las fuerzas

políticas que se sucedieron en el gobierno local antagonizaban con el peronismo menemista gobernante que llevó a cabo la reforma a nivel nacional, a la vez que constituían expresiones políticas de los sectores medios, largamente beneficiados por la extensión pasada de los servicios sociales. En segundo lugar, la estructura de la asistencia social local, más allá de incorporar ya a fines de "la década de los ochenta" instrumentos de intervención basados en rudimentarias e incipientes transferencias de bienes o servicios, persistió ligada al funcionamiento de dispositivos semi-institucionales de atención de minorías tuteladas (Álvarez Leguizamón, 2006) de niños, ancianos y población en situación de calle, sólo parcialmente articulados con organizaciones sociales. En este orden de ideas, los programas de empleo subsidiado que exigían contraprestación se impusieron tardíamente y tuvieron un alcance limitado, probablemente, en virtud del mejor desempeño socioeconómico de la Ciudad (Logiudice, 2008), lo que también retrasó la visibilización de la conflictividad social que en otras regiones del país había comenzado a emerger desde mediados de los '90, materializada en la progresiva conformación del movimiento piquetero de trabajadores desocupados.

La crisis operó transformaciones sobre la estructura local de la asistencia social, en especial en lo atinente a sus aspectos centrales: el carácter focalizado, la intermediación de las organizaciones sociales y la naturaleza condicionada de las transferencias. El desempleo y la pobreza impulsaron la generación de instrumentos de asistencia de carácter masivo –sea bajo la forma de distribución de bienes consistentes en mínimos biológicos de reproducción como de formas de empleo subsidiado–, lo que sepultó la selectividad característica de los programas sociales centrados en la indigencia. La misma extensión de la crisis, por otra parte, motivó el surgimiento de nuevas organizaciones sociales, por fuera de las clásicas con inserción territorial en sectores de pobreza extrema, caracterizadas por nuevas formas de protesta y movilización y una discursividad alternativa respecto de la representación política.

La debilidad que asoló el sistema político, como resultado del resquebrajamiento de las formas políticas tradicionales de representación, potenció su apelación a la negociación con las organizaciones sociales en torno de la distribución de prestaciones sociales, como forma de contención de las repercusiones económicas, sociales y políticas de la crisis, lo que a la postre acrecentó el peso específico de dichas organizaciones. Paralelamente, la masividad del desempleo y la pobreza forzó cambios en las modalidades de acceso a los programas, posibilitando los ingresos individuales, en detrimento del poder de ciertas organizaciones, y ampliando, a la vez, la cobertura de las

políticas, hasta abarcar parte de los sectores medios empobrecidos. Finalmente, los alcances de la crisis y la consiguiente extensión de los niveles de cobertura dificultaron la organización operativa de las actividades de contraprestación, en virtud de la aceleración de los tiempos políticos, que tornaba disruptiva cualquier dilación en la implementación de la asistencia.

A continuación veremos como se generaron las nuevas herramientas locales de intervención ante la crisis, los cambios que éstas experimentaron y las transformaciones que las mismas supusieron respecto de la estructura de la asistencia social para, posteriormente, caracterizar su devenir histórico en torno de las tres dimensiones enfatizadas: la población sobre la que se focalizaron los recursos públicos, las actividades de contraprestación o condicionalidades exigidas a los receptores y el rol de intermediación de atribuido a las organizaciones sociales. La forma en que se conjugaron estos tres aspectos centrales de la intervención asistencial neoliberal, fuertemente imbricados entre sí, nos permite identificar 4 etapas en la gestión local de los programas alimentarios –de bienes o transferencias– que se gestaron a partir de la crisis. A ello agregaremos dos variables de vital relevancia: el soporte material de las prestación –ya que condiciona el rol atribuido por el Estado a las organizaciones sociales– y la cobertura programática, considerada tanto desde el punto de vista de los alcances prestacionales, cuanto de las formas de acceso a los programas que es establecida por cada instrumento de política.

La reconstrucción histórica de los programas será efectuada siguiendo el esquema conceptual proporcionado por el modelo de análisis de políticas públicas desarrollado por Oszlak y O'Donnell (1982). Según éste, las políticas públicas constituyen sucesivas tomas de posición estatal frente a cuestiones socialmente problematizadas. Ello nos conduce necesariamente al examen del surgimiento y desarrollo de las demandas y los actores que participan de su instalación en la agenda pública, siempre en el marco de los condicionamientos que emergen de la estructura social. Desde esta perspectiva, buscaremos vislumbrar hasta qué punto los programas sociales asistenciales generados durante y después de la crisis constituyen la base para modelos de política social alternativos al paradigma neoliberal. Anticipando nuestra conclusión, sostendremos que las transformaciones acaecidas asumen un carácter parcial y transitorio, insuficiente para configurar respuestas innovadoras al paradigma de política social neoliberal.

Para cumplimentar nuestro objetivo de investigación, desplegamos de un abordaje que combina estrategias cuanti y cualitativas de estudio de los programas sociales gestados en el período, con el objeto de evaluar las políticas en los planos de análisis referidos. Para ello

utilizamos fuentes primarias y secundarias, que proveen información sobre el presupuesto, características de la prestación, objetivos, destinatarios, requisitos de acceso y condiciones de permanencia y características de su funcionamiento a lo largo del período analizado. El abordaje cualitativo incluyó la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave tales como funcionarios políticos y administrativos, actuales y pasados. Además, se entrevistó referentes de organizaciones sociales de diversa índole: de base territorial, comedores comunitarios y organizaciones piqueteras. Asimismo se analizó el contenido de la normativa y la documentación institucional de los programas y se efectuó una revisión de la literatura reciente sobre transferencias monetarias condicionadas producida por los organismos financieros internacionales.

CONTEXTO SOCIO-INSTITUCIONAL DE EMERGENCIA, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS ASISTENCIALES Y ALUMBRAMIENTO DE NUEVAS TENDENCIAS EN EL ÁMBITO LOCAL

CRISIS Y REPERCUSIÓN LOCAL: LA PUESTA EN MARCHA DE LA ASISTENCIA ALIMENTARIA MASIVA

Como mencionamos, el rápido deterioro de los ya críticos indicadores socioeconómicos, conjuntamente con las negativas repercusiones políticas que acarreó la imposición del denominado "corralito bancario", provocó un estallido social a fin del 2001, después de varios años de incremento de la conflictividad social, fundamentalmente protagonizada por el movimiento piquetero. La grave situación socioeconómica multiplicó los alcances de la protesta social y favoreció el florecimiento de nuevas formas organizativas. La eclosión de demandas empujó al mismo tiempo la movilización de las viejas organizaciones de inserción territorial, caracterizadas por prácticas más dialioguistas con las instancias gubernamentales: las organizaciones villeras y los comedores comunitarios. Paralelamente, el incremento del desempleo y la pobreza provocó la formación de pequeñas organizaciones barriales que, aunque fuertemente movilizadas, no pertenecían orgánicamente al arco piquetero ni a las tradicionales organizaciones asentadas en villas.

En el contexto de la crisis, la demanda social tanto de nuevas y como de viejas organizaciones se articuló en torno de bienes alimentarios y planes de empleo subsidiado. Mientras que el Gobierno Nacional puso en marcha el Programa Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, la satisfacción de la demanda alimentaria quedó básicamente a cargo del ejecutivo porteño. De este modo, la reemergencia de la cuestión social en el ámbito local fue entonces crecientemente

definida en términos alimentarios, lo que en el futuro tendría un impacto directo sobre la estructura de la asistencia, a la vez que marcaría el devenir de las distintas organizaciones.

Al momento del estallido, en la Ciudad no existían más programas alimentarios que aquel de Grupos (Comedores) Comunitarios. Por lo demás, la ayuda alimentaria tenía un menor peso presupuestario dentro de las políticas de asistencia social: el 14% de los recursos, en detrimento de las áreas de atención de minorías tuteladas de ancianos y niños que reunían poco menos de un tercio (Logiudice: 2008). En consecuencia, la crisis motivó la puesta en marcha de mecanismos de distribución masiva de alimentos a través de organizaciones sociales. Frente a la ausencia de programa específico, la misma se implementó con los recursos provenientes del Programa de Grupos Comunitarios y en el marco de su normativa.

La generación de esta iniciativa, carente aún de institucionalidad, estuvo directamente ligada a una movilización liderada por una organización social de base territorial: la Coordinadora de Villas de la Ciudad. Una vez acordada con el gobierno la puesta en marcha de la distribución masiva de comida en villas, la organización cedió en la protesta. Por el contrario, las fuerzas sociales más combativas, incluyendo los grupos piqueteros, alentaban la continuidad de la movilización como forma de conseguir recursos y, por ese medio, potenciar su acumulación política, por lo que la nueva herramienta alimentaria, así como el resto de la asistencia social, se convirtió en objeto de disputa entre las diversas agrupaciones sociales.

Mientras que en el caso de las agrupaciones piqueteras la voluntad era la de movilizar para favorecer la acumulación política de la estructura, las organizaciones más tradicionales se afanaban en la "contención" de la conflictividad. Así lo describe un Coordinador de Programa:

> Yo me acuerdo de mis pretensiones ilusas e idiotas de decir: no le vamos a dar a toda la villa, porque la villa tenés situaciones muy inequitativas. […] En ese momento, (una referente villera), me dice: 'Yo te entiendo. Lo que vos querés hacer es justicia. Pero nosotros no podemos hacer justicia ahora. Lo que tenemos que hacer es contener a la gente'. Frase sabia. Ahora reconozco.. (Ex Coordinador de Programa Asistencia Alimentaria Directa a Familias, 2009).

La crisis produjo entonces una multiplicación de organizaciones sociales pero, desde el comienzo, el mundo popular se presentó fragmentado entre nuevas y viejas organizaciones, donde el nacimiento de las primeras se producía en base a un cuestionamiento de las prácticas políticas de las viejas agrupaciones de corte territorial.

Cuadro 1
Comparación entre la percepción de los referentes de organizaciones sociales acerca de las "nuevas" y "viejas"organizaciones

Testimonio Referente Organización Piquetera	Testimonio Referente Organización de Villas
"El local lo inauguramos en el '97. Estaba frente a la Villa 1-11-14. Nosotros […] nos propusimos hacer una movilización al [supermercado] Carrefour y fuimos una banda […]. Nosotros queríamos ir por más. En ese momento en la 1-11-14 había un Presidente […], ligado a la policía, los servicios, con un ***manejo horrible***. Y en ese momento, nosotros *pensamos que podíamos avanzar en las demandas reivindicativas*".	"Lo que nosotros puntualizamos en ese momento era *no prestarnos al juego político*. Y no hacerle el caldo gordo a nadie, sino tratar de concientizar a las bases, que se mantengan unidos […] No prestarse a la incitación del saqueo, sino tratar de que se siga normalizando como estaba. *Esperar que esclarezca* […] En la crisis aparecen organizaciones nuevas porque *son impulsados políticamente para ir a… a fogonear*".

Fuente: Entrevistas realizadas a referentes de organizaciones sociales.

Por otra parte, el crecimiento de las nuevas organizaciones sociales estuvo directamente ligado al manejo de los recursos públicos, notablemente, los bienes alimentarios y de empleo subsidiado, por lo que desde el primer momento, las agrupaciones que se enfrentarían cada vez a la necesidad de negociar "cuotas" de planes sociales con el gobierno de turno. Como indica Svampa en una frase que bien podría aplicarse al ámbito local:

> la debilidad del gobierno frente a éstas […] tomó tal magnitud que la mayor parte de los reclamos de las organizaciones piqueteras era rápidamente coronado por el éxito. Esto se tradujo en mayor cantidad de planes sociales y ayuda alimentaria. En esa época de 'engorde' las organizaciones expandieron notoriamente su volumen de adherentes (Svampa, 2008: 154).

> La crisis profundiza el nivel de organización y de resistencia. A medida que […] se profundiza, se ve que hay experiencias exitosas de organización… y de resolución de conflictos puntuales Vos ibas a cualquier lugar y resolvías el problema. Resolvías bolsones, resolvías planes, resolvías asistencia inmediata. Y eso lo que hacía, permanentemente, era multiplicar la organización. (Entrevista con Referente Organización Mate Cocido – Frente 19/20 de Diciembre, 2009).

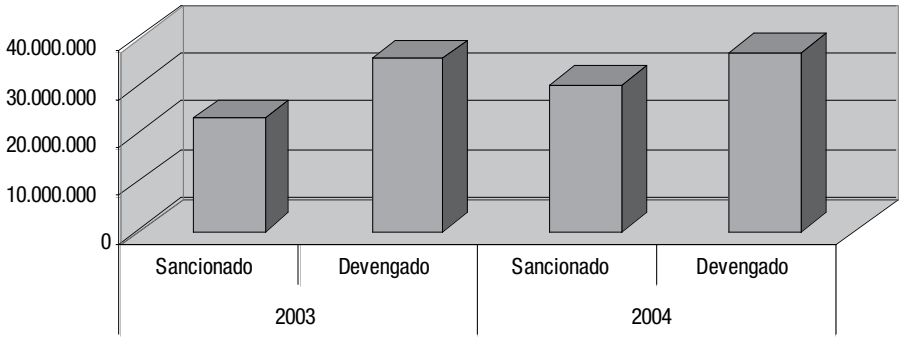
Puesto que el contenido mismo de la asistencia estaba en estrecha relación con aquello que se exigía desde las organizaciones, es decir, como demanda "alimentaria", la forma en la que se organizó la asistencia reflejaba directamente el mundo de las organizaciones sociales y, en especial, su fractura. Así, la ayuda alimentaria prontamente asumió dos modalidades, denominadas "villas" y "organizaciones sociales". Posteriormente, la intervención incorporaría también una modalidad

individual para permitir el acceso directo de personas, generalmente provenientes de sectores medios pauperizados y con menor inserción en estructuras asociativas.

La demanda social, postulada así en términos alimentarios, redefinió la estructura de la asistencia en tres niveles. Por un lado, se reasignó el presupuesto general del gobierno para poder poner en marcha la distribución masiva de comida. En el gráfico que sigue se observa que los recursos presupuestarios programados para los años 2003 y 2004 siempre resultaron menores al gasto finalmente ejecutado en alimentos[1]. Ello da cuenta de un continuo desborde de la problemática respecto de la asignación de recursos planificada por el Estado y también de la presión ejercida por las organizaciones sociales. Por otra parte, la creciente conflictividad motivó un cambio en la conducción del área alimentaria, la que fue encomendada a un funcionario de perfil más político, con mayores habilidades para la negociación. Por último, esta reorientación significó el archivo momentáneo del programa de transferencias para compra de alimentos que estaba siendo diseñado desde la asunción del gobierno local.

Gráfico 1

Comparación entre el presupuesto sancionado y el crédito devengado por el PADAAF
Años 2003-2004



Fuente:Elaboración propoia en base a Cuentas de Inversión GCBA.Años 2003-2004.

1 En el año 2003 se gastó un 6,8% más y el año siguiente, un 4,6%.

Transcurrido lo más álgido de la crisis, esta intervención protoprogramática asumió un mayor grado de institucionalización, dictándose a finales de 2002 la primera normativa y procediéndose a la standarización de la prestación, que adquirió la forma de "cajas de comida", aún cuando la cantidad de módulos que recibían las familias continuó siendo resultado directo del poder de negociación de cada organización. Dicha formalización normativa supuso el establecimiento de requisitos para las organizaciones, lo que generó tensiones entre éstas y las autoridades a cargo de la asistencia. Mientras que para las primeras los controles administrativos ponían en cuestión su autonomía, para los funcionarios políticos la institucionalización de los programas generaba tensiones crecientes entre su necesidad de legitimación social, alcanzada merced a la negociación de alimentos, y las exigencias legales de rendición de cuentas de los recursos propios de la función pública, de las que comenzaban a hacerse eco los órganos de contralor y los restantes poderes del estado, una vez pasado el estallido.

Cuadro 2

Comparación entre la percepción de los funcionarios y los referentes de organizaciones sociales acerca de la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos

Testimonio Ex Coordinador de Programa.	Testimonio Referente Organización Social.
"Me parece que algunos planteaban la lógica, 'bueno, le arrancamos el recurso al Estado, entonces lo manejamos nosotros como nosotros queremos' Y por eso, *una resistencia a respetar un criterio básico de cualquier prestación*, y decir: 'No te doy ningún listado, no te entrego nada'. […] Las asociaciones más vinculadas al Movimiento Piquetero o algunas asambleas [planteaban] 'Bueno, esto es algo conquistado, de la organización. Voy a una marcha, una movilización, tengo 100 bolsones mensuales y los distribuyo como yo quiero'".	"Nosotros siempre discutimos con el Gobierno de la Ciudad que nosotros no éramos beneficiarios sino que éramos una organización que reclamaba al Estado que cumpla con su deber, pero *que la distribución y la forma en que se trabajaba con los recursos del Estado correspondían a la propia organización.* Porque nosotros lo habíamos conseguido mediante los piquetes…"

Fuente: Entrevistas realizadas a referentes de organizaciones sociales y funcionarios.

De este modo se dio existencia legal al Programa de Apoyo Alimentario Directo a Familias (PADAAF), orientado a fortalecer el consumo de las familias vulnerables y su población objetivo, aquella bajo la línea de pobreza o bien que reuniese algún requisito tal como la monoparentalidad, la presencia de 3 o más hijos, mujeres embarazadas o personas con necesidades especiales, enfermedades graves o desnutrición, o mayores a 65 años.

NUEVAS TENDENCIAS DE LA POLÍTICA ASISTENCIAL: DESFOCALIZACIÓN, ORGANIZACIONES SOCIALES Y CONDICIONALIDADES

Como consecuencia de la crisis, el Programa de Apoyo Alimentario Directo a Familias (PADAAF) acaparó la mayor cantidad de recursos presupuestarios de la Secretaría de Desarrollo Social: aproximadamente el 12% del gasto correspondiente al año 2002 y 21% del año 2003. Para este último ejercicio, el gasto del área de política alimentaria superó el 40%, relegando a las dependencias a cargo de la atención de minorías tuteladas como las de tercera edad y niñez (Logiudice, 2008)[2]. Esta transformación de la estructura orgánico-funcional de la asistencia, ahora centrada en la ayuda alimentaria, llevó implícita otra modificación sustancial: el desplazamiento de los dispositivos semi-institucionales a favor de las herramientas de intervención basadas en las transferencias de bienes (Logiudice, 2008). A la vez, la generalización de la asistencia alimentaria masiva supuso cambios significativos respecto de los parámetros de política social propios del neoliberalismo.

En primer término cabe referir una progresiva desfocalización del programa bajo estudio. Este concepto ha sido utilizado por varios autores a la hora de analizar el funcionamiento del Programa Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, ya mencionado. Para Andrenacci et al. (2006), pese a la orientación explícita en los jefes de hogar desocupados, con hijos menores o discapacitados, el Programa de Jefes se caracterizó por una ambigüedad normativa y por una flexibilidad en su implementación, que permite concluir una modalidad de ejecución no focalizada o de "universalidad ponderada". Ello se evidencia en la alta participación de las mujeres –mayormente integrantes de la población económicamente inactiva, antes que activas desocupadas– y en la ausencia efectiva de controles de gestión que impidiesen ingresar al programa a quienes contaban con un empleo informal. También Golbert (2004) afirma la universalidad del programa, puesto que la focalización conllevaba una dilación de los tiempos administrativos que complotaba contra la aplicación de políticas asistenciales de carácter urgente, además de constituir una práctica que, al distinguir entre pobres merecedores y no merecedores de asistencia, tendía a aumentar la conflictividad social.

En el caso del programa alimentario que nos ocupa, se ponen de manifiesto la misma laxitud normativa y de aplicación. En primer término, es dable notar que su legalización ocurrió un año después de la emergencia de la crisis. Hasta ese momento, las organizaciones –tanto nuevas cuanto "tradicionales" – tenían a su cargo la elección de las

2 Los porcentajes incluyen al Programa de Grupos Comunitarios.

familias receptoras, como así también la propia distribución de alimentos. Ello pone de relieve la ausencia de controles administrativos del programa, especialmente, aquellos vinculados con la selección de la "población-objeto", tan cara al paradigma neoliberal. Con posterioridad y aún pese al rechazo de las organizaciones, se impusieron una serie de recaudos documentales mínimos, que tampoco garantizaban la focalización efectiva del programa. La ausencia de controles, no sólo alcanzaba el cumplimiento de requisitos de los receptores individuales sino aquellos inherentes a las propias organizaciones, lo que amplificó los alcances de la desfocalización.

> No había requisitos. Los describimos en algún lugar, pero, nadie los evaluaba […]. Me acuerdo que poníamos el criterio superar la línea de pobreza, por poner algo, pero no había evaluación de criterios de requisitos de ingreso. (Ex Coordinador de Programa Asistencia Alimentaria Directa a Familias, 2009).

Asimismo cabe notar que de la mano de la desfocalización creciente, la expansión de la asistencia alimentaria implicó la consolidación de una herramienta de intervención sobre la cuestión social carente de todo prerrequisito para su percepción, también a contrapelo de las tendencias neoliberales de la década precedente. La imposibilidad de asir el universo de beneficiarios –que surgía, por una parte, de la masividad del plan y, por otra, del poder de intermediación alcanzado por las organizaciones, a las que el Estado no podía terminar de subordinar a sus controles administrativos– acarreó la imposibilidad de conminar a los perceptores la realización de cualquier tipo de tarea como contrapartida de la ayuda recibida. Por lo demás, cualquier exigencia de esta naturaleza, al igual de lo ocurrido con el Programa Nacional de Jefes de Hogar, hubiera probablemente contribuido a exasperar la conflictividad social que se buscaba contener.

El rol de las organizaciones se vio entonces notablemente incrementado como consecuencia de su participación en la gestión de los recursos públicos. En un trabajo previo (Logiudice, 2008) revelamos que más de tres cuartos de la asistencia alimentaria del Plan era canalizada por organizaciones sociales, tanto "nuevas" como "viejas". Esta situación nos permite observar que más allá de las diferentes formas organizativas y discursividad política, el contenido de la demanda efectuada al Estado tendía, en algún punto, a igualar las prácticas de las diferentes organizaciones sociales. Más aún, sus enfrentamientos a partir del momento de la crisis asumían la forma de puja por la distribución de los recursos, incluso entre las "viejas" organizaciones de villas.

> Cuando pisan el territorio de la Villa empiezan a aparecer esos otros actores. Porque, una vez que vos estructuraste la entrega con la Comisión Vecinal, tenés movimientos sociales que también tienen gente en las Villas [...]. Y ello generaba ruido adentro. Entonces, de alguna manera, había una competencia por el recurso, no sólo una competencia, sino una pretensión de hegemonizar la entrega, por lo menos en el territorio de la Villa [...]. Había una intención de diferenciarse, pero también de aprovechar la demanda del otro. (Ex Coordinador de Programa Asistencia Alimentaria Directa a Familias, 2009).

Este proceso tuvo un doble impacto para el sistema político. Por un lado, la aceptación de la ayuda alimentaria permitió el establecimiento de prácticas de negociación aún con las agrupaciones más confrontativas, facilitando la canalización de la conflictividad en forma más o menos rápida. Por otra parte, sin embargo, el aumento exponencial del rol de intermediación de las organizaciones, que resultó de las propias necesidades estatales de legitimación, multiplicó los condicionamientos a enfrentar por los funcionarios políticos. Aparecieron así nuevos actores en la política social, mientras que las viejas agrupaciones debieron revitalizarse para persistir como formas de organización, en un contexto de amplia competencia por sus bases sociales y por el acceso a los recursos estatales.

> Las organizaciones sociales ayudaron a mantener una sociedad unida, pese a la contradicción de los troscos. Los troscos eran un canal de contención. Aún los troscos que decían: 'Queremos romper todo, y queremos destruir todo'... De alguna manera, vos contenías a la gente a través de las organizaciones sociales. Yo no sé qué hubiera pasado en este país si no hubieran estado los grupos piqueteros. Curiosamente, y contradictoriamente con sus propios intereses trotskistas... (Ex Subsecretario de Promoción e Integración Social, Secretaría de Desarrollo Social, 2009).

Asimismo la profundidad de la crisis no sólo impulsó la multiplicación de formas organizativas tendientes a satisfacer colectivamente las demandas. También determinó la emergencia de necesidades de familias que no alcanzaron a organizarse socialmente o bien que pretendían desvincularse de la agrupación. Por ello, programas como el que analizamos adecuaron su funcionamiento y su normativa para permitir los accesos directos y no intermediados, limitando relativamente la injerencia de las agrupaciones.

En suma, la etapa de la crisis se caracteriza por un predominio de la desfocalización programática, indisolublemente asociada a la masividad del deterioro social y la debilidad política, que da

como consecuencia una generalización de la cobertura, de modo tal de incluir a los nuevos pobres por ingreso, además de los pobres estructurales, a todos los cuales se asiste y contiene mediante las organizaciones sociales –en los que se delegan responsabilidades alimentarias– y, subsidiariamente, en forma individual. Esta etapa, signada por una orientación pragmática e involuntaria en un sentido más ligeramente universalizante, aunque a la vez no exento de clientelización, también está marcada por el absoluto eclipsamiento de la obligación de contraprestación y cualquier tipo de condicionalidad para percibir la asistencia.

SALIDA DE LA CRISIS Y REFORMULACIÓN PROGRAMÁTICA

HACIA LA ¿CIUDADANÍA? PORTEÑA

Pasado el período más agudo de la crisis, el gobierno recuperó la iniciativa –que el estallido social había pospuesto– de poner en marcha un programa de transferencias monetarias directas destinado a la compra de alimentos por parte de familias vulnerables en comercios minoristas locales, con el objetivo de recuperar la autonomía alimentaria de la población pobre.

La iniciativa fue largamente discutida al interior del gobierno, ya que se temía reacciones adversas por parte de las organizaciones que, se especulaba, verían mermar su capacidad de intermediación. Por esta razón, se acordó una implementación progresiva del programa en las diversas zonas de la Ciudad, comenzando por La Boca, donde se lanzó el curso del año 2003, acarreando no pocas tensiones con las organizaciones sociales del barrio. Por ello, el gobierno –que enfrentaba una coyuntura reeleccionaria[3]- garantizó la inclusión en el Plan de todas aquellas familias que previamente recibían alimentos de las agrupaciones, aún cuando desde el punto de vista formal y conceptual la transferencia monetaria debía reemplazar a la caja de comida.

El Vale Ciudad representó, desde este punto de vista, una iniciativa innovadora en materia de gestión de la política asistencial local –aún cuando el programa no consistiera en una prestación universal sino destinada a población vulnerable–, dado que se instituyó como el primer programa de transferencias de ingreso a familias pobres que asumía un carácter sistemático, es decir, sostenido en el tiempo y perdurable en tanto persistiera la situación de vulnerabilidad social[4]. Aún con

3 Efectivamente, ese año se celebraron elecciones en las que resultó reelecto quien hasta entonces era el jefe de gobierno.

4 Otros programas de transferencias, como el Nuestras Familias, tenían escaso alcance, una duración breve y una modalidad de asignación discrecional, cuando no arbitraria.

sus limitaciones, era concebido como "la puerta de entrada al ingreso ciudadano" (CGAPA, 2002: 7) De esta forma, más allá de las modificaciones que experimentó, fruto de las necesidades políticas de negociar con las organizaciones, el carácter que asumía la asistencia y la forma en que ésta se organizaba limitaban la discrecionalidad de las organizaciones, pero también de las autoridades en materia de otorgamiento.

La forma de incorporación de los perceptores conllevó la persistencia del cariz desfocalizado, puesto que la normativa postulaba como población objetivo del Programa a las familias en situación de vulnerabilidad, sin mayores precisiones técnicas para su identificación y selección. En igual sentido, si bien formalmente se establecieron condicionalidades –siempre de tipo educativo y sanitarias–, la aplicación de sanciones por incumplimiento fue laxa o, directamente, nula, por lo que el Programa se caracterizó por un persistente distanciamiento entre el diseño y sus condiciones de aplicación.

La ampliación de la cobertura territorial y prestacional del Vale fue progresiva: en el año 2004 se incorporaron cuatro Centros de Gestión y Participación (CGP) y en el 2005, otros dos, dejando fuera zonas altamente carenciadas del sur de la Ciudad, que presentaban los peores indicadores en términos socioeconómicos de todo el ejido urbano. Esta situación da la pauta de las dificultades políticas relativas a la generalización del Programa, las que, repitamos, se refieren a la resistencia de ciertas áreas del gobierno a la alteración del statu quo establecido con las organizaciones sociales.

En el curso del año 2005 se decidió implementar un nuevo programa orientado a reemplazar a los distintos planes alimentarios familiares existentes. Se trataba del Programa de Ciudadanía Porteña-Con todo derecho, originariamente denominado "Indigencia Cero". Consistía una transferencia monetaria a familias pobres mediante la utilización de una tarjeta magnética a ser empleada exclusivamente en compra de comida, elementos de cocción e higiene por parte de familias vulnerables residentes en toda la Ciudad. La iniciativa correspondió al por entonces secretario de área quien era, asimismo, el vice jefe de la Ciudad. Fue formulada en un contexto inestabilidad del gobierno de turno, que enfrentaba un proceso de juicio político un año y medio después de haber reasumido. Esta situación desencadenó una puja política entre los sectores allegados a cada una de las dos autoridades en torno del manejo de las áreas de asistencia social, que alcanzó también a la nueva intervención alimentaria en ciernes.

La tarjeta, puesta en marcha un año más tarde, podía ser empleada en supermercados por lo que, a diferencia del Vale Ciudad, el Programa de Ciudadanía no se orientaba al desarrollo del comercio barrial –aunque su impacto en este aspecto fue relativo–. La in-

clusión de los supermercados permitía la generalización territorial del programa y, por ende, la ampliación exponencial de los niveles de cobertura. La vasta escala prestacional que se esperaba del programa –y a la que se aludía con la apelación a la "ciudadanía"– permitía presentarlo como una política universal, aunque no lo era en realidad, dada su focalización en la población en condiciones de pobreza. La apelación a la "ciudadanía" era central en proceso de legitimación ya que la noción favorecía la presentación del nuevo plan como distanciado de las prácticas clientelares generalmente asociadas a los programas sociales asistenciales, "Fue una cuestión marketinera de buscar un nombre más o menos marquetinero y quedó… Ciudadanía Porteña" (Ex Subsecretario de Promoción e Integración Social, 2009).

El monto transferido al titular, preferentemente la madre[5], variaba conforme la composición del hogar y se calculaba en base a los requerimientos nutricionales de cada uno de los miembros del de la familia, según su género y edad. La suma también dependía de la gravedad de la situación de pobreza de los hogares, siendo mayor en el caso de los indigentes. Si bien la prestación era más alta que la del Programa Vale Ciudad, no debe perderse de vista que dos tercios de la población beneficiaria recibía entre $ 100 y 400 (Ministerio de Desarrollo Social, 2008), lo que equivalía a menos del 30% del salario mínimo vital y móvil. Como contrapartida, se reforzaban los controles educativo-sanitarios. Su cumplimiento no sólo era estipulado como condición para seguir cobrando el subsidio sino que se convertía en requisito de acceso al propio Programa. De esta forma, se impedía el ingreso a las familias que no demostrasen la escolarización de sus hijos menores, a la vez que se multiplicaban las sanciones en los casos de incumplimiento de los controles educativo sanitarios, una vez asignada la prestación.

Estrictamente desde la óptica del tipo de prestación, el Programa de Ciudadanía Porteña representaba una continuación del Vale Ciudad. Sin embargo, desde el punto de vista de la escala de cobertura que se pretendía alcanzar, sumado al hecho de que buscaba desplazar a la ya tradicional distribución de productos alimentarios por intermedio de organizaciones sociales, el Programa implicó una importante mutación en tanto que estrategia asistencial de intervención y se instituyó en punto de inflexión de la política social local. En este sentido, a partir de la implementación del Programa se inició una tendencia a la progresiva prescindencia de las organizaciones sociales en materia de gestión de política social.

5 Así, el 89,4% de los titulares eran mujeres (Ministerio de Desarrollo Social, 2008).

Por otra parte, el Programa representó un reforzamiento del carácter selectivo de la política. La mayoritaria exclusión de la población extranjera[6] y la ampliación de los requisitos relativos a la antigüedad en la residencia, dan la pauta de una refocalización no sólo fáctica, sino también normativa. La participación del Registro Único de Beneficiarios (RUB) en los operativos de inscripción, destinado a verificar el domicilio de los postulantes y su nivel socioeconómico, conjuntamente con la realización de cruces periódicos de información respecto de la condición de actividad y la percepción de beneficios sociales por parte de los miembros del hogar, iban en el mismo sentido. A la vez, el ingreso era cada vez más restringido, ya que sólo se producía cuando las autoridades convocaban a una nueva inscripción, lo que implica límites a la cobertura que, aunque masiva, se torna crecientemente selectiva[7].

Las razones de esta clausura no son sólo de índole presupuestaria. Por el contrario, el cierre –que implica límites fácticos al carácter universal y a la idea de ciudadanía que busca invocar su nombre– es una decisión que obedece a estrictas motivaciones políticas que, como veremos, se han perpetuado a lo largo de los diferentes gobiernos desde su creación. Las restricciones a la inscripción favorecen la visualización social del programa como una herramienta ajena a las prácticas clientelares, lo que constituía un importante componente de la estrategia tendiente a concitar legitimación para el nuevo gobernante, que había sucedido al Jefe de Gobierno anterior luego de un largo proceso de enjuiciamiento.

La "asepsia"[8] del programa denota entonces la transformación del sentido que adquirió la política social asistencial local y su herramienta privilegiada de acción sobre la pobreza. Transcurrida la crisis, la política social no sólo buscó contener socialmente la conflictividad emergente de los sectores populares sino que al mismo tiempo persiguió aceptación de las capas más acomodadas, que demandaban normalidad institucional (Svampa, 2008), en un contexto de merma de la protesta social y de una coyuntura preelectoral. En este sentido, el nuevo programa se inscribe en el marco de una estrategia de relegitimación del conjunto de la dirigencia política

6 Que resulta de la bancarización de la prestación, inaccesible para quienes no poseen documentos.

7 Dicha selectividad se observa también en los informes de evaluación en el que el programa se ufana de tener bajos niveles de errores de inclusión de población no pobre, en comparación con otros programas del ámbito latinoamericano (Ministerio de Desarrollo Social, s/f).

8 El término corresponde a un Coordinador de Programa entrevistado.

vernácula. Así, la disminución del conflicto fue de la mano de la instalación de un progresivo rechazo de las formas de manifestación que se generalizaron en la crisis, aún por parte de las mismas organizaciones sociales.

> A mi marchar con los chicos de acá hasta La Matanza, no me engrandece en nada. No digo que no sea valedero. Sí. […]. Pero hubo momentos que acá, querían salir todos los días o se paraban los camiones del Gobierno de la Ciudad que venían con la mercadería. […]. Nosotros, ahí, pegamos un salto al costado, pero respetando a los compañeros (Entrevista con Dirigente Federación de Villas, 2009).

La selectividad del Programa se observa en la tabla que sigue. Durante el 2007, primer año en el que el Programa de Ciudadanía se encuentra funcionando a pleno la cantidad de receptores disminuyó, por primera vez después de la crisis, a menos de 100 mil[9], dejando de atender 19.391 familias respecto del año anterior y reduciendo su cobertura en un 28%. En el segundo gráfico se puede observar que tal selectividad no obedece a razones presupuestarias, ya que los recursos vertidos en el Programa no cesan de aumentar[10], multiplicándose aproximadamente 2,7 veces.

Cuadro 1

Evolución de la cantidad de familias receptoras de los Programas PADAAF, Vale Ciudad y Ciudadanía Porteña. Años 2002-2007

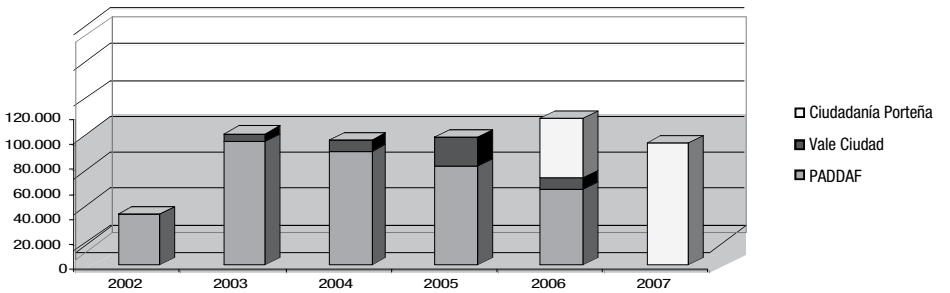
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PADDAF	40.261	98.188	90.737	79.220	60.094	0
Vale Ciudad	0	6.816	9.526	23.159	9.489	0
Ciudadanía Porteña	0	0	0	0	47.246	97.438
Ticket Social	0	0	0	0	0	0
Total	40.261	105.004	100.263	102.379	116.829	97.438

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión GCBA. Años 2002-2007.

9 Cabe señalar que la cifra de familias asistidas durante el 2002 es mayor pero ello no aparece registrado ya que dicha asistencia se realizó en el marco del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios. Asimismo, en el año 2007 persiste la entrega de cajas de comida pero la cantidad de familias asistida de ese modo no aparece discriminada, puesto que el Programa se presupuestó en conjunto con el de Ciudadanía Porteña.

10 Al igual que en el caso anterior, corresponde aclarar que en el año 2007 el Programa de Ciudadanía Porteña incluyó el del PADAAF.

Gráfico 2
Evolución en la cantidad de familias receptoras de los programas PADAAF, Vale Ciudad y Ciudadanía Porteña. Años 2003-2004



Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión GCBA. Años 2002-2007.

Los cambios programáticos plasmaron las consecuencias de un conjunto de transformaciones acaecidas con los sectores populares y sus organizaciones. La disminución de la conflictividad socio-política fue favorecida por una mejora de los indicadores sociales, especialmente los de pobreza, que evidenciaron una merma de más del 10% de las personas en esta condición entre el primer semestre de 2003 y el último de 2005[11]. A ello se agregan las consecuencias de la aplicación de una estrategia de cooptación del movimiento piquetero llevada a cabo por el gobierno nacional, que culminó con la desmovilización de algunas organizaciones sociales más afines (Burkart et al.: 2008).

> En Desarrollo Social veníamos después de 4 años de la crisis del 2001. Veníamos de una etapa de franca recuperación del país […] Todos los indicadores sociales estaban mejorando. Disminuía la desocupación La redistribución del ingreso había tenido algunas mejoras. Entonces, lo que yo diría que en el 2005 nosotros estábamos viendo la etapa de transición de lo que fue los planes de emergencia a planes más estructurales de manejo de la pobreza (Ex Subsecretario de Promoción e Integración Social, Secretaría de Desarrollo Social, 2009).

En paralelo a la política que el gobierno del entonces Presidente Kirchner llevó adelante a nivel nacional (Svampa, 2008), en el caso de la Ciudad también se evidencia la existencia de una práctica de coop-

11 Según información de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, la reducción del porcentaje de hogares pobres entre el año 2003 y 2005 rondó el 7% y la disminución del desempleo, el 3,6%.

tación por parte del gobierno local de las organizaciones sociales de matriz más populista, que de igual modo consistió en la designación de referentes de organizaciones piqueteros en puestos ejecutivos en el área de asistencia social. Ello se materializó, asimismo, en la creación de una Mesa de Enlace con Organizaciones Territoriales Urbanas.

Finalmente, entre los cambios ocurridos también se observa una paulatina generalización de una lógica mercantil al interior de muchas organizaciones, aún aquellas inicialmente más confrontativas. Ello facilitó el despliegue de una práctica de negociación tendiente favorecer la gobernabilidad. La estrategia de "engorde" de las organizaciones tornó más mediocre el contenido de la demanda efectuada al Estado y, por ende, de la discusión política general, promoviendo el abandono de ciertos proyectos autogestivos. En un sentido más amplio, la canalización de recursos a las organizaciones posibilitó la desarticulación de estrategias alternativas de resistencia social, tal como revela la entrevista a un ex funcionario, aunque al mismo tiempo contribuyó a fortalecer el rol condicionante de las organizaciones sociales.

> Esto que vemos nosotros hoy en día, de un estado de apatía social importante ya en ese entonces se estaba empezando a gestar. O sea, toda la etapa combativa, 2001, 2002, había desaparecido totalmente. Toda esa capacidad de movilización y de enfrentamiento que tenían los sectores sociales organizados era muy grande. Transitando 2005, 2006, los grupos piqueteros arreglaban lo que sea. 'Vos dame algo y yo arreglo'. Era así. Así era. (Ex Subsecretario de Promoción e Integración Social, Secretaría de Desarrollo Social, 2009).

En este orden de ideas, el nuevo programa debe ser contextualizado en el marco del conjunto de transformaciones que experimentó la política social asistencial en nuestro país y, más aún, en la región latinoamericana. Así pues, a fines de 2004 el Poder Ejecutivo Nacional decidió la readecuación del Plan Nacional de Jefes y Jefas de Hogar desocupados, lo que culminó con la formulación del Programa Familias por la Inclusión Social, destinado a los desocupados sin perspectivas de ser empleados en el mercado de trabajo, quienes pasaron a percibir transferencias monetarias sin contraprestación laboral pero sujetas al cumplimiento de controles educativo-sanitarios. Ello ocurrió en paralelo a la progresiva extensión en América Latina de los programas Oportunidades de México, Bolsa Escola de Brasil y Plan Familias en Acción de Colombia y al inicio de la reconversión de las diferentes intervenciones alimentarias provinciales en programas de transferencias de ingresos. De este modo, el nuevo programa no configura una iniciativa gubernamental aislada sino que constituye una política pública, seleccionada en el marco de un menú de opciones estructurado en base al pensamiento hegemónico

en materia de política social, y sostenido por la actuación de los organismos financieros internacionales a nivel regional[12].

El nuevo gobierno asumido a fines del 2007, caracterizado por una programática más conservadora y privatista, no modificó la modalidad de implementación del Programa de Ciudadanía Porteña. Por el contrario, los funcionarios políticos a cargo del área permanecieron en sus cargos cuando la antigua oposición se convirtió en oficialismo. Las razones de la continuidad político-institucional deben ser buscadas a nivel de la afinidad existente entre las características generales del tipo de intervención propuesta por el Programa de Ciudadanía y el corpus ideológico-político del partido de gobierno, que buscaba desandar el camino trazado con las organizaciones, desplazándolas de su rol de intermediación y limitando, en consecuencia, su poder condicionante sobre el sistema político.

> Tampoco es que vinimos acá a inventar la pólvora, sino que lo que mejoramos muchos programas preexistentes. […]. Ciudadanía es un buen programa. Es muy bueno. Nosotros intentamos mejorarlo, que tampoco va a mejorar mucho. Ciudadanía es un muy buen programa, que gasta muchísima plata. Es carísimo, pero permite que la gente no entre en este estado de exclusión permanente. Ese es el gran desafío, que es casi imposible. Que no caigan en la exclusión. Porque la exclusión, se convierte en inseguridad. Porque el pobre no sale a robar […] Nosotros quisiéramos Ciudad de Buenos Aires tuviera pobres, no gente que esté excluida. Porque el pobre intenta tener hijos de clase media. Lo peor que nos puede pasar es que los hijos de los pobres estén excluidos. (Subsecretario de Fortalecimiento Social y Comunitario, 2009).

El gobierno entrante no produjo entonces cambios sustantivos respecto del funcionamiento del programa, aunque procedió a incrementar el monto de la transferencia y a realizar una nueva inscripción. Paralelamente, se decidió la ejecución de un nuevo componente destinado a jóvenes de 18 a 25 años que no estudian ni trabajan, cuyo ingreso al sistema educativo se buscaba promover, también en sintonía con la orientación general de los organismos financieros internacionales.

También en materia alimentaria, el nuevo Gobierno puso fin a la distribución directa de alimentos, que aún continuaba para personas que, siendo pobres, no podían cumplir los requisitos establecidos por el Programa de Ciudadanía Porteña. El Programa de Asistencia Alimentaria Directa a Familias fue desmantelado y, en su lugar, se reeditó la

12 No debe perderse de vista, en este sentido, que las autoridades del programa se habían desempeñado como consultoras de los organismos financieros internacionales, a la vez que habían estado al frente de instituciones públicas de análisis de política sociales, gestadas en plena década del '90.

idea de un cheque, en este caso denominado Ticket Social, que permite la adquisición de productos alimenticios por una suma sustancialmente menor a la transferida por el Programa de Ciudadanía Porteña.

La argumentación esgrimida para justificar su puesta en marcha afirma la prioridad de "emancipar al pobre", entendida en un doble sentido. Por una parte, postula la necesidad de que los receptores elijan los productos alimentarios que van a consumir y por otro lado, la emancipación refiere a la desvinculación del pobre respecto de la organización social intermediaria de los recursos. La emancipación, por cierto, no implica la pretensión de superar la situación de pobreza sino tan sólo la de hacer factible la elección de los productos, sin modificar las condiciones de pauperización en que se encuentran las familias.

La verdadera "emancipación" que el programa persigue es entonces la de las organizaciones sociales que ya en el 2006, alcanzaban las 252 e intermediaban en el 77% de las prestaciones (DGPALIM, 2006: 1). Lo que se busca no es tampoco reafirmar el rol estatal en el imaginario social ni potenciar la condición de ciudadanía, sino fortalecer la asociación entre el gobierno y los recursos públicos que éste distribuye.

> los dirigentes políticos, creemos que, en lo que se refiere a políticas alimentarias, el Estado tiene una responsabilidad que es indelegable. Entonces generamos los tickets para romper con los intermediarios. Y que la gente, en términos concretos, tenga una relación directa con los funcionarios. *Y que reciba de manos nuestras*. Entonces, los tickets se reparten de la forma más transparente, en forma nominal. […] No de locales políticos, ni de centros de jubilados, ni de grupos piqueteros ni de nada de eso (Subsecretario de Fortalecimiento Social y Comunitario, 2009).

En consecuencia, el Programa corona el proceso de desplazamiento, iniciado en el 2005, de las organizaciones sociales –nuevas y viejas, dialoguistas o contestatarias– de la gestión de los programas alimentarios más relevantes[13], cuyo poder no había cesado de crecer como consecuencia de la crisis. El corrimiento se completa también con una política de exclusión de las organizaciones sociales de los espacios institucionales formales de decisión en materia de política social asistencial. Aún cuando continúa la práctica de negociación de cuotas de planes, su marginación de las instancias estatales contrasta con la estrategia de integración y cooptación que caracterizó la última etapa del Gobierno anterior.

El monto de la prestación del Programa de Ticket Social es menor que aquel del Ciudadanía Porteña. Ambos son programas altamente selectivos, pero el primero es concebido como una intervención de

13 No obstante, persiste el Programa de Grupos Comunitarios.

emergencia, focalizada sobre la población en condiciones de extrema pobreza. Por ello tampoco se exigen condicionalidades para su percepción. Por su parte, la población de origen migrante sin documentación, en tanto que no puede acceder al Programa de Ciudadanía Porteña, está condenada a una asistencia de monto sustancialmente menor, por ende, a la percepción y a una prestación de inferior "calidad".

Mientras que el Ciudadanía Porteña refuerza sus condicionalidades, ocurre lo contrario con el Ticket Social, que está destinado a los "pacientes en estado grave", a los que no se puede demandar contraprestación[14]. El monto del Ticket Social, no obstante, se mantiene constante, es decir, no contempla en forma diferencial la composición de las familias ni sus ingresos monetarios. De este modo, se despliegan menores exigencias institucionales sobre las familias más vulnerables, aunque no se aplican mayores recursos públicos para su atención.

ANALIZANDO LA PERSISTENCIA DE LAS NUEVAS TENDENCIAS

En las etapas siguientes a la crisis, que van desde la recuperación económica y social de mediados de la década a la bancarrota financiera internacional, se destaca una progresiva reversión de las tendencias inauguradas por el estallido: la desfocalización, la ausencia absoluta de condicionalidades y la masiva intermediación de las organizaciones sociales.

En el período inmediatamente posterior a la crisis la política de acceso individual reviste un carácter más planificado, aunque se ve acotada por la necesidad de no trastocar el statu quo alcanzado con las organizaciones, a las que se busca someter a un mínimo control político-administrativo, mientras que persiste la intención de atender masivamente a la población pobre, no sólo indigente. A partir de la recuperación socioeconómica la tendencia expansionista se revierte, promoviéndose una refocalización crecientemente selectiva, con la intención manifiesta de generar legitimación de la política social asistencial en los sectores medios y altos de la sociedad porteña, por lo que se generalizan los mecanismos prestacionales de carácter individual. Finalmente, el último período –que coincide con el progresivo viraje conservador del electorado porteño– constituye un punto de inflexión: en él se opera la reducción más absoluta del rol de intermediación de las organizaciones, de la mano de una refocalización crecientemente selectiva –que incluye la discriminación de la población de origen migrante, nada menos– y la multiplicación de condicionalidades educativo-sanitarias para la percepción de la asistencia. De este modo, después de un primer momento crítico en el que ninguna condición es establecida a cambio de la percepción de la asistencia, la contraprestación laboral muta en forma definitiva en

14 Testimonio Actual de un funcionario.

corresponsabilidad/condicionalidad, es decir que se abandona la idea "devolución" de la asistencia recibida de la sociedad por medio de un (pseudo)trabajo. En contrapartida, se recupera la tradición benéfica, de fuerte contenido moralizante, que busca tutelar al binomio madre-hijo (Álvarez Leguizamón, 2006). Por último, el creciente reforzamiento de la focalización y del cumplimiento de las condicionalidades supone una mayor selectividad normativa pero a la vez un fortalecimiento de los controles tendientes a garantizar su cumplimiento. A continuación se sintetizan las características de cada período, en especial, el contenido de las herramientas y sus implicancias en términos de estrategias políticas de intervención sobre la cuestión social (ver cuadro 4).

Cuadro 4

Caracterización etapas de la política social asistencial alimentaria destinada a familias

	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4
Programa	PADAAF (sin formalización)	PADAAF (formalizado) Vale Ciudad	PADAAF Ciudadanía porteña	Ciudadanía Porteña Ticket Social
Tipo de prestación (Materialidad)	Alimentos	Alimentos Transferencia monetaria en ticket	Alimentos Transferencia Monetaria Bancarizada	Transferencia Monetaria bancarizada Tickets
Relación con organizaciones sociales	Delegación de responsabilidad estatal en organizaciones sociales Negociación de cuotas de planes	Delegación Controlada y Negociación acotada Incipiente competencia con mecanismos individuales de acceso a programas.	Desplazamiento de las organizaciones de la gestión alimentaria (excepto comedores). Negociación no alimentaria Integración cooptación (por designación e intercambio) Masiva preeminencia de mecanismos individuales de acceso	Exclusión parcial de la gestión de la política social. Negociación restringida con organizaciones, por fuera de la asistencia alimentaria. Preeminencia absoluta de mecanismos individuales de acceso
Focalización	Desfocalización	Mínima focalización formal	Refocalización normativa y fáctica	Refocalización normativa y fáctica
Contrapresta-ciones	Sin contraprestaciones laborales ni condicionalidades educativo-sanitarias.	Condicionalidades formales	Reforzamiento (normativo y fáctico) de condicionalidades educativo-sanitarias y orientación laboral. Rigen para la permanencia y el acceso	Reforzamiento de condicionalidades educativo-sanitarias y orientación laboral. Sin condicionalidades para la prestación básica Rigen para la permanencia
Escenario económico-social	Crisis socioeconómica	Poscrisis: estabilización económica y crisis social	Recuperación socioeconómica	Recuperación socioeconómica y crisis internacional
Escenario político	Crisis política: crisis del sistema representativo, crisis de legitimación.	Matriz política debilitada. Reelección jefe de Gobierno de perfil progresista	Juicio Político. Coyuntura preelectoral	Cambio de gobierno. Propuesta neoliberal-conservadora.

CONCLUSIONES: CONTINUIDADES Y RUPTURAS DEL PARADIGMA ASISTENCIAL NEOLIBERAL EN EL ÁMBITO LOCAL

Llegados a este punto, resulta pertinente retornar al interrogante que motivó la presente indagación, es decir, determinar hasta qué punto estas nuevas intervenciones gestadas en la crisis constituyeron alternativas al paradigma neoliberal de abordaje asistencial de la cuestión social. Para ello consideraremos las tres premisas básicas de la política social asistencial neoliberal: la focalización de los recursos en la población indigente, el establecimiento de condicionalidades para recepción de la ayuda y la participación de las organizaciones sociales.

En cuanto a la focalización, ninguno de los instrumentos delineados puso seriamente en cuestión la prioridad atribuida a la población pobre como objeto de intervención. Esta observación se aplica no sólo a la actual gestión conservadora sino también a los gobiernos progresistas previos que, aunque más inclinados hacia un ideario universalista en materia de educación y salud, no pudieron –y en algunos casos, temieron– transformar la orientación general de la asistencia social. Sin embargo, la ausencia de requisitos normativos o su vulneración fáctica –fruto del imperativo político de contener sistémicamente la conflictividad social– cuestionó severamente la selectividad de los planes, incluyendo a los nuevos pobres y permitiendo la ampliación exponencial de su cobertura, hasta la puesta en marcha del Programa de Ciudadanía Porteña, que revirtió parcialmente la tendencia. El mismo no sólo multiplicó los requisitos de acceso y permanencia, sino que reforzó los controles tendientes a verificar la condición de pobreza establecidos para aprobar el ingreso al programa; además de aquellos destinados a evitar la superposición en la percepción de subsidios. Esta refocalización implicó asimismo un refinamiento de los términos en los que se identifica y operacionaliza la "población-objetivo", definitivamente asociada con la población pobre.

Respecto de la condicionalidad, cabe señalar que la definitiva imposición de las contrapartidas educativo-sanitarias en reemplazo de la prestación laboral implica puesta en cuestión de un aspecto central de la discursividad de la política social asistencial neoliberal que alentaba el "*food for work*" y se proclamaba promotora de la "cultura del trabajo". Bajo este lema, el *workfare* neoliberal –tan característico del modelo anglosajón pos Estado de Bienestar (Moreno Márquez, Gorka, 2008) y largamente promovido por los programas de ajuste estructural impulsados en América Latina por los organismos financieros internacionales– había buscado poner a salvo el funcionamiento del mercado laboral de cualquier distorsión que implicase limitaciones a la libre oferta de fuerza de trabajo.

En este orden de ideas, podría argumentarse que la ausencia de contraprestación laboral de los programas de transferencias condicionadas indujo una desmercantilización de ciertas necesidades reproductivas de las familias pobres[15]. En el caso del Programa de Ciudadanía Porteña, es de destacar que en razón de las bajas sumas abonadas, de la naturaleza de por los bienes para los cuales se efectúan las transferencias (alimentos) y de las dificultades de acceso a los planes, la desmercantilización de ciertas necesidades que el programa provee no equivale, en cambio, a una desmercantilización concomitante de la fuerza de trabajo. La titularidad del subsidio es asignada a las mujeres jefas de hogar, quienes antes de la crisis integraban mayoritariamente la población económicamente inactiva, por lo que su reproducción dependía y sigue dependiendo de la venta de la fuerza de trabajo de otro miembro del hogar, generalmente, el cónyuge varón. Así, los montos de las transferencias siguen siendo lo suficientemente bajos como para seguir impulsando la búsqueda de empleo de los restantes integrantes de la familia; aunque tampoco tan bajos, de modo tal de exhibir socialmente cierta "eficacia" del programa como herramienta de combate contra la pobreza[16].

No hay que olvidar, en este sentido, que la puesta en marcha de programas de transferencias condicionadas ha sido largamente alentada por los organismos internacionales que, además de atender a su financiamiento, se han convertido en usina de producción, difusión y legitimación de este tipo de intervenciones[17], cada vez más generalizadas en el contexto latinoamericano desde fines de la década pasada.

---

15 Recordemos que la conversión de la fuerza de trabajo en mercancía es un fenómeno distintivo del capitalismo, parcialmente limitado por la extensión de los derechos sociales propios de los Estados de Bienestar, particularmente socialdemócratas. La desmercantilización "se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado" (Esping Andersen, G.; 1993: 41). El potencial desmercantilizador depende de las normas que rigen el acceso a los subsidios, los niveles de los ingresos transferidos y las cuestiones sociales que dichos derechos atienden.

16 Al respecto, el propio Programa se atribuye una reducción de la pobreza del orden del 7%; y del 25%, en el caso de la indigencia, como así también una reducción en la brecha de la pobreza. Ministerio de Desarrollo Social (s/f).

17 Al respecto, ver Ravallion (2003); Rawlings (2004); y Fiszbein, y Schardy (2009). En el contexto latinoamericano, debe agregar el sustento teórico proporcionado por aquellas teorizaciones ligadas al manejo del riesgo social (Holzmann y Jorgensen; 2000), que hace énfasis la necesidad de incrementar el capital humano para superar la pobreza que resulta de los escasos instrumentos con que cuentan las personas, hogares y comunidades para enfrentar los riesgos que corren (Villatoro, 2005). Estos preceptos impregnan particularmente la discursividad de los funcionarios de la última gestión de gobierno.

Asimismo, desde el punto de vista histórico, la progresiva imposición de este tipo de programas en los países centrales, se encuentra ligada al desmantelamiento del Estado Social.[18]. En suma, tanto por su génesis histórica cuanto por sus características, resultado y perfil de las instituciones que contribuyeron a su difusión como herramienta de política social, la filiación de los programas de transferencias con el neoliberalismo se torna innegable.

Asimismo, la progresiva desaparición de la noción de contraprestación y su reemplazo por la de corresponsabilidad, no alcanza a configurar los beneficios sociales como derechos. Por el contrario, las transformaciones ponen de manifiesto la acentuación de abordaje meritocrático de la pobreza, de modo tal que el acceso a los programas sociales se vuelve pues crecientemente selectivo. Tanto así que la condicionalidad es también una forma de garantizar la tan mentada focalización de la política social – ahora medida por la metodología de testeo de no pobreza o proxies means tests–, desde que la masividad de la crisis puso en cuestión la posibilidad de (auto)focalizar por la vía de la contraprestación. Por ello, la propia condicionalidad también limita el efecto desmercantilizador, agudiza la estratificación social y se instituye en una nueva forma de tutela de los sectores populares.

Por otra parte, la generalización de las transferencias condicionadas se vincula con las exigencias de legitimación política que requieren las formas intervención pública sobre la cuestión social, propias de la poscrisis, todavía emparentadas con la asistencia neoliberal. El cumplimiento de las así llamadas "corresponsabilidades" está en línea con la demanda política de aquellos sectores sociales que sostienen que los preceptores deben "realizar algo a cambio" de la ayuda social recibida[19] y así lo reconocen los propios organismos financieros, que enfatizan la existencia de razones de "economía política" para apoyar la implementación de las políticas de transferencias condicionadas. De este modo, las usinas de pensamiento neoliberal argumentan que "la redistribución [de los programas de transferencia] es políticamente viable sólo si está condicionada al buen comportamiento" de los receptores. Asimismo, otro elemento de aceptabilidad política se vincula con la prioridad asignada por los programas al desarrollo del capital huma-

---

18 Los iniciativas de transferencias condicionadas como el Ciudadanía Porteña se acercan a aquellos de rentas mínimas que se instituyeron como "salida" al Estado de Bienestar en la región mediterránea y centroeuropea (Moreno Márquez, Gorka, 2008), aunque también receptan los postulados de política social del Nuevo Laborismo inglés que puso en marcha un conjunto de programas de subsidio destinados a reducir la pobreza infantil (Jessop, B, 2003).

19 Así, lo atestigua una encuesta reciente sobre percepción de planes realizada por el Banco Mundial (Cruces y Rovner, 2008).

no de los niños, es decir, ligada a su componente tutelar. Por último, la mayor legitimación de estos programas es, a juicio de los organismos, su carácter visiblemente menos clientelar[20], lo que reenvía a la idea de asepsia generalmente asociada a este tipo de programas, que recogiéramos en nuestras entrevistas. En suma, para la asistencia neoliberal, la ventaja de las condicionalidades por sobre las contraprestaciones es que, aún no siendo comparables a los derechos estatuidos por el Estado de Bienestar, pueden ser presentadas ante la "opinión pública" como relaciones contractuales entre el Estado y los "beneficiarios corresponsables", siempre alejadas de la discrecionalidad asistencial[21].

Por último, en cuanto al nivel de decisión alcanzado por las organizaciones sociales, resultante del notable debilitamiento de la matriz política que acompañó la crisis, ella nunca fue proporcional a su integración programática como distribuidoras de los recursos públicos. Si bien las organizaciones contaron con importantes márgenes de discrecionalidad en la asignación de los "beneficios" al interior de la población pobre, escaso fue su poder respecto de la fijación de lineamientos de los programas, que siempre buscaron subsumir o, más aún coartar, cualquier grado de autonomía de las agrupaciones, en especial, aquellas de matriz popular. La participación política de las organizaciones se redujo entonces al funcionamiento como grupos de interés (Revilla Blanco, 2002): primero como instrumentos de contención de la conflictividad por fuera del aparato de estado, luego fugazmente integrados y cooptados hacia mediados de la década y, por último, excluidos y desplazados de la intermediación de los recursos públicos, bajo el actual gobierno de retornada orientación neoliberal. Para los últimos dos períodos, en los que la conflictividad mermó, la intervención pública se vinculó a la necesidad de reposicionamiento estatal respecto de las organizaciones que, aunque alejadas de la radicalización de antaño, se habían "empoderado" demasiado y convertido en un actor condicionante para el sistema político. El reposicionamiento respecto de las organizaciones también fue consecuencia de la creciente demanda de

20 En este sentido se afirma que "la idea de que los programas de TMC constituyen una nueva forma de contrato social entre el Estado y los beneficiarios puede verse en el uso del término corresponsabilidades […]. El estado es visto como un socio en el proceso, no como una niñera […] plantear el 'buen comportamiento' podría tomarse como un enfoque menos paternalista que el alternativo, es decir, que la condición de las transferencias sea votar por un partido determinado o pertenecer a una organización social determinada". (Fiszbein y Schardy, 2009: 11)

21 En palabras de los autores; "las mismas personas que se oponen a las transferencias focalizadas por considerarlas asistencialismo, podrían apoyarlas si fueran parte de un contrato social que exija que los beneficiarios tomen algunas medidas concretas para mejorar sus vidas o las de sus hijos" (Fiszbein, y Schardy, 2009: 10).

"normalización" sociopolítica efectuada por los sectores medios y altos de la Ciudad, ya casi completamente desmovilizados y alejados de toda articulación política con los sectores populares que había reinstalado la crisis, lo que facilitó el desplazamiento último de las organizaciones sociales. Respecto de ellas puede concluirse que, más allá de los grados de autonomía que algunas siguen cultivando a su interior y de las prácticas políticas horizontales que como impronta dejó la crisis, la utilización de dichas organizaciones como herramienta de contención de los efectos de un modelo socialmente excluyente no ha sido menor, por lo que se concluye que las formas de inclusión política propugnada por los nuevos programas no ha podido ir más allá de los cánones de la participación neoliberal (Restrepo, 2003).

BIBLIOGRAFIA

Álvarez Leguizamón, Sonia 2006 "La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de "opciones preferenciales por los pobres" en Andrenacci, Luciano (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (Buenos Aires: Editorial Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento).

Andrenacci, Luciano; Ekei, Lidia; Mecle, Elina y Corvalán, Alejandra 2006 "La Argentina de pie y en paz: acerca del Plan Jefes y jefas de Hogar Desocupados y el modelo de política social de la Argentina contemporánea" en Andrenacci, Luciano (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (Buenos Aires: Editorial Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento).

Andrenacci, Luciano y Soldano, Daniela 2006 "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino" en Andrenacci, Luciano (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*(Buenos Aires: Editorial Prometeo/ Universidad Nacional de General Sarmiento).

Burkart, Mara, Cobe, Lorena; Fornillo, Bruno., Zipcioglu, Patricia (2008) "Las estrategias políticas de las organizaciones de desocupados a partir de la crisis de 2001" en Pereyra, Sebastián; Perez, Germán y Schuster, Federico: *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones piqueteros de desocupados después de 2001* (La Plata: Ediciones Al Margen).

CGAPA 2002 *Informe Gestión política Alimentaría 2000-2002* (Buenos Aires: Coordinación General Área Política Alimentaria).

Cruces, Guillermo y Rovner Helena 2008 "Los programas sociales en la opinión pública. Resultados de la encuesta de percepción de planes sociales en la Argentina" en Cruces, Guillermo; Moreno,

Juan Martín; Ringold, Dena y Rofman, Rafael (eds.) *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas* (Argentina: Banco Mundial).

DGPALIM 2006 *Informe Gestión PADAAF 2006* (Buenos Aires: Dirección General de Política Alimentaria).

Esping Andersen, Gosta 1993 *Los tres mundos del Estado de Bienestar* (Valencia: Edicions Alfons El Magnanim).

Fiszbein, Ariel y Schardy, Norbert 2009 *Trasferencias monetarias condicionadas. Reduciendo al pobreza actual y futura* (Washington D.C.: Banco Mundial).

Golbert, Laura 2004 ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Santiago de Chile: CEPAL).

Holzmann, Robert y Jorgensen; Steen 2000 *Social risk management. A new conceptual framework for social protection and beyond*. (Washington D.C.: World Bank).

Jessop, Bob (2003): *From Thatcherism from new labour: Neoliberalism, workfarism, and Labour market regulation*, (Lancaster: Lancaster University).

Logiudice, Ana 2008 "Búsqueda, innovación y límites de la política social argentina: la política asistencial de la Ciudad de Buenos Aires entre 1996 y 2005". Tesis de Maestría, (Buenos Aires). Inédito.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL 2008 Monitoreo del Programa Ciudadanía Porteña. Informe 2008. (Buenos Aires). Unidad de Información, monitoreo y evaluación. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/informe_monitoreo_sintesis_2008.pdf, acceso 6 de junio de 2009.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (s/f) Síntesis del informe de la primera evaluación de Resultados e Impacto. (Buenos Aires: Unidad de Información, monitoreo y evaluación). Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/sintesis_informe_evaluacion.pdf, acceso 6 de junio de 2009.

Moreno Márquez, Gorka 2008 "La reformulación del Estado de Bienestar: el *workfare*, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas" en Revista de Servicios Sociales Nº43.

Oszlak, Oscar y O'donnell, Guillermo 1982 "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Revista Venezolana de desarrollo administrativo* (Caracas) N°1.

Ravallion, Martin 2003 *Targeted transfers in poor countries. Revisiting the trade offs and policy options* (Washington D.C.: World Bank).

Rawlings, Laura 2004 *A new approach to social assistance: Latin's America experience with conditional cash transfer programs* (Washington D.C.: World Bank).

Restrepo, Darío 2003 "Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (Caracas: CLAD), N° 25.

Revilla Blanco, Marisa (editora) 2002 *Las ONG y la política* (Madrid: Istmo).

Svampa, Maristella 2008 *Cambio de época. Movimientos Sociales y poder político* (Buenos Aires: CLACSO/Editorial Siglo XXI).

Vilas, Carlos 1997 "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo" en *Revista Desarrollo Económico* (Buenos Aires: IDES) Vol. 36, N° 144.

Villatoro, Pablo 2005 "Programas de Transferencias condicionadas: experiencias en América Latina" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL) N°86, abril.

ENTREVISTAS

Entrevista con Ex Coordinador de Programa Asistencia Alimentaria Directa a Familias – Componente Villas, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, realizada en Buenos Aires el 22 de abril de 2009.

Entrevista con Subsecretario de Fortalecimiento Social y Comunitario, realizada en Buenos Aires el 24 de abril de 2009.

Entrevista con Ex Subsecretario de Promoción e Integración Social, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, realizada en Buenos Aires el 18 de marzo de 2009.

Entrevista con Referente Organización Mate Cocido – Frente 19/20 de Diciembre, realizada en Buenos Aires el 24 de Abril de 2009.

Entrevista con Dirigente Federación de Villas, realizada en Buenos Aires el 27 de abril de 2009.

Luis A. Escobedo*

LA INCIDENCIA DE LOS DESASTRES NATURALES COMO EFECTO INTENSIFICADOR DE POBREZA

Una aproximación geográfica

1. INTRODUCCIÓN

No es novedad que en la última década la ocurrencia mundial de desastres naturales y sus impactos en términos socioeconómicos hayan aumentado significativamente. Así, las altísimas pérdidas económicas en los países subdesarrollados[1] y el posterior incremento de la vulnerabilidad en los sectores sensibles de la población más pobre, han fortalecido la convocatoria de políticas de gestión de actuales y futuros riesgos climáticos (IPCC, 2001; CMNUCC, 2004; FAO, 2008a, 2008b, 2008c).

Muchas de estas políticas se han centrado en las medidas de prevención de los desastres y la minimización del riesgo en los países más vulnerables/pobres de la región de América Latina. En este sentido, los trabajos de Van Aalst son concluyentes afirmando que, si bien los cambios en las condiciones ambientales pueden tener graves consecuencias por sí mismos, las políticas deben priorizar los impactos derivados de la relación de éstas con los medios de producción, el aumento de la mortalidad, el hambre y las enfermedades (Van Aalst 2004, 2006).

* Estudiante de Doctorado en Geografía Económica en la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Master en Geografía Económica por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Bachiller en Geografía y Medio Ambiente por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1 En el último decenio han llegado a los USD 659,9 millones. FAO 2008a.

El caso peruano es un tanto diferente. Las decisiones políticas entre las entidades encargadas de la lucha contra la pobreza y las de prevención y mitigación de desastres naturales aún no han sido integradas, a pesar que sus planteamientos comenzaron casi simultáneamente. Por un lado, en el año 1989 se formuló el Plan Nacional de Defensa Civil[2] permitiendo establecer los lineamientos básicos de participación sectorial e institucional en acciones de mitigación y prevención de los desastres naturales. Por otro lado, y en el mismo año, surgió en el gobierno de turno el concepto de gasto focalizado de lucha contra la pobreza, el cual estaba compuesto por una serie de programas, cuya característica principal era su orientación exclusiva hacia zonas pobres y pobres extremas del país (Chacaltana, 2006), determinadas a partir de su posición relativa ante una línea de pobreza.

El presente estudio pretende articular la incidencia de desastres naturales como agente intensificador de pobreza en un área que por mucho tiempo ha tenido los índices más altos de extrema pobreza en el país: el Trapecio Andino. Así, el objetivo principal de este trabajo es, precisamente, definir las relaciones que existen entre los desastres naturales y la pobreza en las provincias del Trapecio Andino entre los años 2003-2005, bajo la hipótesis que existen concentraciones regionales de ésta, influidas directamente por la incidencia de estos eventos adversos.

Para ello, se presentará una revisión específica de los eventos naturales en el Trapecio Andino y se analizará las dinámicas regionales de la pobreza y el gasto familiar a nivel de sus provincias, a partir de sofisticadas técnicas de estadística espacial. Finalmente este análisis se complementará determinando la medida en que la incidencia de desastres naturales influye en los indicadores de pobreza, a partir de la utilización de regresiones geográficamente ponderadas.

Este documento espera convertirse en una herramienta que ayudaría a identificar no sólo los espacios que desarrollen indicadores sociales débiles en un contexto de vulnerabilidad a los desastres naturales, sino la distribución de la pobreza a nivel provincial, mejorando y afinando los criterios de focalización. Esto se realizara con el fin de observar las tendencias sociales y económicas que incrementen las probabilidades de recaer y empeorar los niveles de pobreza.

Este trabajo se divide en 6 secciones. En la segunda sección se presenta a los desastres naturales y se contextualiza al lector en el área de estudio. La tercera sección define el marco teórico considerado para la aproximación metodológica, la justificación de indicadores de bienestar utilizados, así como su escala. La cuarta sección muestra los instrumentos y metodología utilizados en el análisis. En base a las dos ultimas secciones, la quinta sección explora los patrones de agrupamiento

2 Con el aporte financiero de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).

de la pobreza y la incidencia de desastres naturales, y las relaciones entre ellas a nivel provincial en el Trapecio Andino. La sección seis esta reservada para las conclusiones derivadas de este estudio.

2. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

Perú se encuentra ubicado en el borde oriental del Cinturón de Fuego del Océano Pacífico; cuenta con la presencia de la Corriente Peruana o de Humboldt en sus costas; es próximo a la Línea Ecuatorial; tiene más del 70% de su territorio en la cuenca amazónica y presenta a lo largo de toda su extensión a la Cordillera de los Andes. Este emplazamiento lo expone a diversos peligros naturales, como sismos, derrumbes, erosión, así como a variaciones climáticas como precipitaciones, vientos intensos, granizadas y heladas.

Asimismo, esta variedad de peligros naturales no se presentan con la misma intensidad y recurrencia en todas las regiones del país. Por ejemplo: los sismos son más frecuentes en la costa central y sur, así como en la selva norte. Las inundaciones y erosiones fluviales, son frecuentes en la región de la selva central y sur, y las heladas, el granizo y las sequías en la sierra sur, sobretodo en el área llamada Trapecio Andino[3], en donde se localiza la población más pobre y vulnerable socialmente del Perú (ver cuadro 1).

El Trapecio Andino (TA) es un grupo de regiones de la sierra sur, caracterizadas por formar un área de confluencia e intensidad de factores climáticos extremos, que en los últimos años han afectado en gran forma a la población y los medios de vida. En este espacio se ha concentrado los mayores niveles de pobreza[4] –que alcanzan el 65,5% de la población- y la mortalidad infantil –que alcanzan los 61,5%- siendo igual de preocupante que ambos indicadores se concentren en distritos de menos de 5000 habitantes (INEI, 2005). Del mismo modo, en este espacio convergen recurrentemente episodios de sequías, heladas extremas y friajes[5]. A su vez, esto ha tenido un impacto adverso en la agricultura de subsistencia, generado un déficit de alimentos, afectado la salud, la nutrición y destruyendo, en muchos casos, los activos productivos –tierra, cultivos y ganado- de las comunidades rurales[6].

---

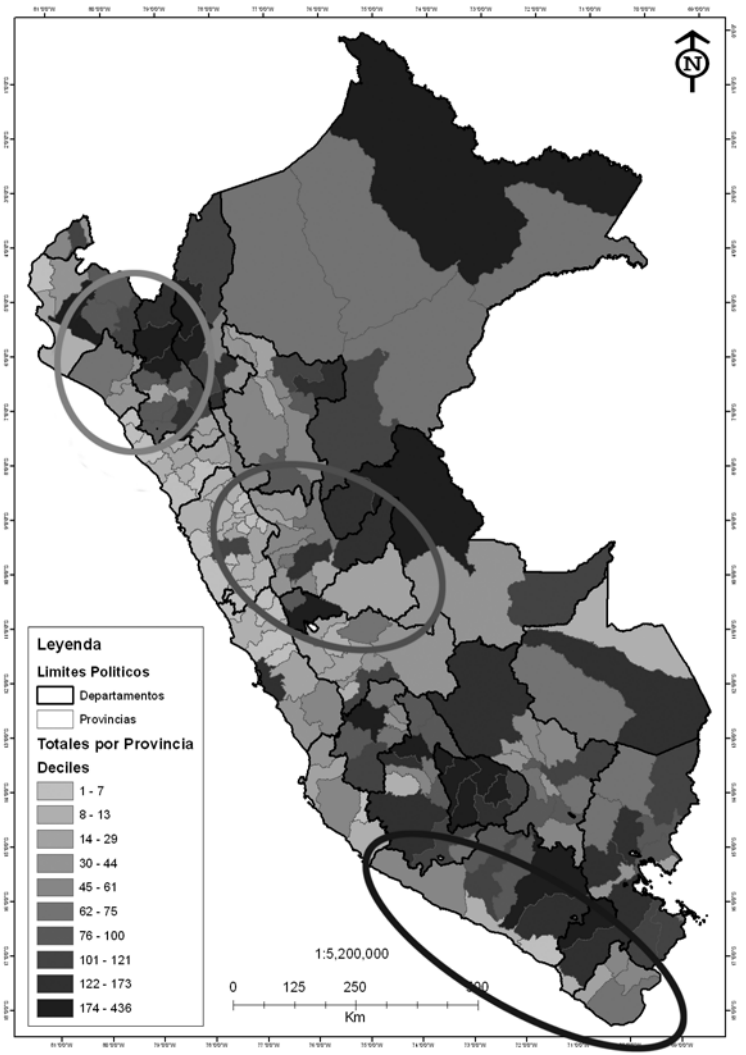
3 Trapecio Andino fue un nombre acuñado por el presidente García (1985-1990) para designar la zona comprendida por las actuales regiones Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Puno.

4 Ver Cuadro Nº 1. Para mayor detalle, revisar los documentos "Focalización Geográfica: El Nuevo Mapa de Pobreza 2006" (FONCODES, 2006) y "Focalización Geográfica Intradistrital" (BID-FONCODES, 2007).

5 Para mayor información, revisar el documento "Compendio Estadístico de Prevención y Atención de Desastres 2005" INDECI 2005.

6 Para mayor información, revisar el documento "Desastres Naturales en el Perú: De la limitación de daños al manejo y prevención de riesgos" (ONU, 2006)

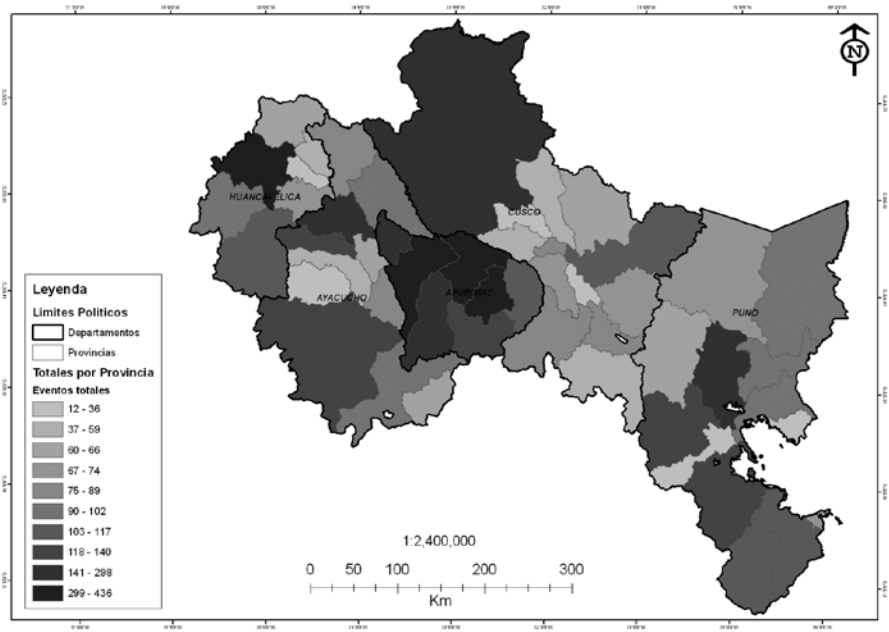
Mapa Nº 1
Mapa de Desastres Naturales en el Perú 2003-2008[7]



Fuente: Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres (SINPAD) 2008. Elaboración propia.

7 El Mapa Nº 1 muestra el número total de desastres naturales entre los años 2003-2008. Observamos tres fuertes concentraciones: la primera en el norte del Perú, en las

Mapa Nº 2
Mapa de Desastres Naturales en el Trapecio Andino 2003-2008



Fuente: Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres (SINPAD) 2008. Elaboración propia.

Tal como lo dice el informe "Desastres Naturales en el Perú: de la limitación de daños al manejo y prevención de riesgos" (ONU, 2006), la población del TA tiene una pobre integración de mercado, y ninguna capacidad de mantener las reservas de alimentos. El uso de la tierra, tanto intensivo como excesivo, así como los problemas de tenencia, hacen que una buena agricultura sea difícil. Adicionalmente, y como consecuencia de la situación económica y ambiental de este espacio, existe el fenómeno del éxodo rural de hombres en busca de trabajo a los centros urbanos, dejando a las mujeres y niños solos y en mayor riesgo en sus comunidades.

El siguiente cuadro caracteriza las regiones peruanas a partir de su Índice de Carencias[8]. En él podemos observar que todas las regiones del

provincias limítrofes con el Ecuador (circulo gris claro). La segunda, en las provincias amazónicas de las regiones de Loreto, San Martín y Ucayali (circulo gris oscuro). Finalmente, la tercera, y más grande, se localiza en las provincias del Trapecio Andino.

8 Trabajo realizado por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social, en aras de localizar las poblaciones más pobres del Perú: http://www.foncodes.gob.pe/

TA se encuentran en el primer quintil –el quintil más pobre-, exceptuando Cusco y Puno, los cuales se encuentran en el segundo quintil. Por otro lado, si observamos la tasa de desnutrición, las regiones del TA son los que mayor porcentaje tienen a nivel nacional. Huancavelica es la región de mayor incidencia, con el 57% de su población en este grupo, seguida por Apurimac, con 47%. Por ultimo, en términos de acceso al agua en la vivienda, la región Puno, con el 49% de sus pobladores sin agua, es la cuarta región con menor acceso a este recurso[9]. Finalmente, si comparamos estos indicadores con regiones de la costa como Lambayeque o La Libertad, las diferencias se muestran muy amplias y más que evidentes. No obstante, son las diferencias con la capital, Lima, las que demuestran contundentemente las enormes desigualdades que existen en Perú.

Cuadro Nº 1
Índice de Carencias Departamental FONCODES 2006

Región	Población 2005	Indice de carencias*	Quintil del índice de carencias**	% de la población sin:			Tasa analfab. mujeres	% niños de 0-12 años	Tasa de desnutr. 1999
				Agua	Desague/ Letrina	Elect			
Apurimac	418.882	0,8513	1	28%	36%	42%	35%	33%	47%
Ayacucho	619.338	0,835	1	29%	38%	48%	29%	32%	45%
Cusco	1.171.503	0,7153	2	33%	35%	35%	23%	30%	41%
Huancavelica	447.054	0,9672	1	43%	66%	43%	33%	36%	56%
Puno	1.245.508	0,6879	2	49%	36%	44%	20%	27%	32%
La Libertad	1.539.774	0,371	3	24%	19%	30%	13%	27%	30%
Lambayeque	1.091.535	0,2763	3	28%	12%	25%	10%	27%	24%
Lima	7.819.436	0,0549	5	13%	5%	6%	4%	23%	11%

Fuentes: Censo de Población y Vivienda del 2005 - INEI, Censo de Talla Escolar de 1999 - MINEDU.
Elaboración: FONCODES/UPR.

* Es un valor entre 0 y 1. Este índice es obtenido mediante el análisis factorial por el método de las componentes principales.
** Quintiles ponderados por la población, donde el 1=Más pobre y el 5=Menos pobre.

Cabe recalcar que la escasa calidad y cantidad de bienes públicos presentes en las regiones del TA también ha contribuido a su relativo estancamiento. Esta región reúne al 14,9% de la población nacional, pero contribuye tan sólo con el 5,9% del PBI total del país. Esta desproporción indica la bajísima productividad de las actividades económicas de esta área[10]. La publicación de CEPES (2008) nos muestra

9 Revisar Anexo Metodológico: Tabla Nº 5 Índice de Carencias a Nivel Nacional

10 Centro Peruano de Estudios Sociales. Revista Agraria Nº 93 Marzo 2008, Págs. 12-13. "Plan Sur, el plan que nunca existió".

que una de las posibles razones de este bajo desempeño económico, es la insuficiente inversión pública.

El Cuadro Nº 2 señala que para el 2005, la inversión pública ejecutada per cápita en el TA fue, en promedio, de 308 soles. Considerando que esta área concentra los más altos niveles de extrema pobreza del país, y que es abatida de manera reiterada por fenómenos naturales, incluyendo sequías (siendo las más extendidas las de 1957/58, 1982/83, y 2002/2005), heladas, tormentas de nieve (1957/58, 1982/83, 2002, 2004), deslizamientos, terremotos e incendios forestales, este hecho los posiciona en el grupo más vulnerable del país.

Cuadro Nº 2
Población PBI total y per. cápita e inversión pública per. Cápita

Regiones	Población 2005	PBI 2005 Millones de soles	PBI per. capita soles	Inversión pública per. capita*
Apurimac	418.882	1.080	2.578	364,98
Ayacucho	619.338	1.709	2.759	424,86
Cusco	1.171.503	6.784	5.791	617,76
Huancavelica	447.054	1.580	3.534	628,32
Puno	1.245.508	4.283	3.439	293,26
Subtotal	3.902.285	15.436	3.956**	457,60**
Total	26.152.265	261.631	10.004	308,1

Fuente: INEI, Cuanto, MEF. Elaboración: Centro Peruano de Estudios Sociales 2006 (CEPES, 2006).

*2006.
**Cifra promedio.

Así, los pobres, por el simple hecho de contar con menores recursos, perciben un mayor riesgo a ser víctimas de eventos que escapan de su control –enfermedades, desastres naturales- y que agravan su situación económica, debilitan su capacidad de negociar y aumenta su sensación de malestar (Banco Mundial, 2001). Por lo tanto, al carecer de los medios necesarios para protegerse adecuadamente frente a estos eventos, los pobres se hallan en situación de mayor vulnerabilidad que el resto de la población (Kanbur y Squire, 1999). Esta mayor vulnerabilidad se encuentra estrechamente relacionada con el tema del derecho a voz, el riesgo, la inseguridad, sentirse indefenso, falta de medios para resolver sus problemas y la exclusión social: no acceden a los servicios a los que accede el resto de la población y

muchas veces no están en capacidad de ejercer sus derechos (Banco Mundial, 2006).

Este trabajo considera que, a pesar que las consecuencias provenientes de la incidencia de los desastres naturales son factores externos al desarrollo político del Estado, el incluir un análisis relacional entre los desastres naturales y las poblaciones pobres, desde un punto de vista geográfico, se considera necesario en aras de una mejora de la distribución del gasto de estos programas, perfeccionando los criterios de focalización. Así, este trabajo propone un agrupamiento geográfico real a partir del análisis de dependencia espacial de la pobreza y de los desastres naturales. Se plantea que la focalización geográfica debe estar en relación a un continuo regional que permita observar grupos de pobreza y, a su vez, determinar la intensidad de los desastres naturales como factor de influencia de ella. Asimismo, para estos fines este trabajo plantea determinar en qué medida la incidencia de desastres naturales influye en los indicadores de pobreza.

3. MARCO TEÓRICO

Esta sección describirá un conjunto de artículos en los que este documento se ha basado teórica y empíricamente, dado la aproximación multidimensional del mismo. Adicionalmente, se justificará en ellos la aplicación metodológica de este trabajo, a partir de los aportes tomados de los documentos presentados de aquí en adelante[11].

En primer lugar, quisiéramos mencionar el documento "¿Se puede prevenir la pobreza?" de Juan Chacaltana (2006) en donde destaca que la vulnerabilidad de las familias pobres ante la ocurrencia de eventos negativos (shocks), las puede llevar a la pobreza o mantenerlas más tiempo en ella. Este enfoque es desarrollado por Holzmann y Jorgensen (1999, 2000) y tiene como idea principal que la entrada y salida de la pobreza esta determinada por riesgos sociales derivados de sus impactos (shocks), como enfermedades, epidemias, desastres naturales, muerte del jefe de familia, entre otros.

En términos generales, este enfoque concluye que la habilidad para hacer frente a shocks de los individuos en una comunidad expuesta a estos riesgos, depende -entre otras- de las características de los miembros del hogar[12]. Entre éstas, se destacan la tenencia de capital físico –características de la vivienda-, capital social –acceso a

11 Es importante entender que es justamente la perspectiva económica la que ha abarcado más en el desarrollo conceptual de la pobreza y por tanto la que mayor revisión y evaluación ha tenido en este documento. No obstante, es el criterio espacial el que predominara en términos metodológicos.

12 Medidas a partir de los censos o encuestas nacionales de hogares.

servicios como educación y salud- y capital financiero, entre otros. Así, este trabajo justifica la medición de la pobreza tanto a nivel de características del hogar, de la vivienda y características monetarias, como los ingresos y gastos.

Específicamente hablando de shocks económicos relacionados a desastres naturales, Chacaltana sostiene que en los departamentos de la sierra sur, donde los desastres naturales son comunes y tienen un alto impacto sobre la microeconomía de los hogares, una de las principales estrategias ante los shocks naturales es aquella donde las familias asumen acciones del tipo colectivo e individual (Chacaltana, 2006). En este espacio, se han mantenido prácticas comunales y tradicionales como el laymi[13], ayni o mita[14], que le permiten al campesino aprovechar su red social o de parentesco en términos de producción[15], consumo[16], prestamos de dinero o solidaridad. Asimismo, un accionar similar es aquel en el cual las familias suelen dedicarle más tiempo al trabajo del campo, disminuyendo generalmente el consumo y reduciendo sus ahorros o las inversiones[17]. Así, una manera de observar la dinámica de las familias pobres del sur es observando la dinámica del gasto familiar.

Por otro lado, el estudio de Glave et al. (2009) es uno de pocos que relacionan la pobreza con los desastres naturales en el Perú. En él se demuestra que la falta de mecanismos formales para la lucha y mitigación ante desastres naturales en muchas zonas del país, así como la tendencia a establecer nuevos asentamientos en zonas de alto riesgo, aumenta la probabilidad de caer en los hogares constantemente las trampas de pobreza. Asimismo, este documento establece que existe una relación funcional entre las variables analizadas[18],

---

13 El Laymi es un espacio de cultivo tradicional andino (sobretodo en comunidades campesinas andinas del sur del Perú) que se caracteriza por la coordinación de actividades colectivas para su producción y por la concentración de las unidades asignadas a cada familia.

14 Ayni o mita (según región), es un mecanismo de trabajo colectivo -tradicionalmente andino-, generalmente agrícola, que convoca a los jefes de familia de las unidades domesticas, varones y mujeres, usualmente por sectores o grupos más pequeños.

15 Alquiler o arriendo de tierras. En este escenario, el propietario arrienda la tierra a cambio de la mayor parte de la producción. El arrendatario, se beneficiaría del resto de la producción de una tierra que no es suya.

16 En este caso, el jefe de familia solicita arrendar parte de la tierra del padre, tío, abuelo de su familia o su esposa, como un derecho otorgado. Así, la repartición es más equitativa, a diferencia del anterior escenario.

17 En semillas, pesticidas y abonos, por ejemplo.

18 Características de la vivienda como electricidad, agua, desagüe, tipo de pisos y paredes; Características de la población como número de habitantes total y porcentaje de habitantes en áreas rurales para los años 1993 y 2005; Tasa de pobreza 1993 y 2005, así como el gasto per. capita 1993 y 2005 (Escobal y Ponce: 2008); Estadísticas

cuyo resultado principal –entre otros- fue que el coeficiente de la variable desastres naturales es positivo y significativo tanto ante los índices de pobreza y gasto como ante las características del hogar y de la vivienda a nivel provincial.

Algo que podemos notar es que es común denominador que los mencionados estudios carezcan de una perspectiva regional y no relacionen el comportamiento espacial de estas variables en la escala en que han sido presentados. Sobre este tema, quisiéramos enfatizar el trabajo de Escobal y Torero (2000) en donde se analiza el rol de la geografía, en términos físicos y antrópicos, en la distribución y concentración del bienestar de los hogares.

El estudio parte del supuesto que la geografía tiene un rol causal en cómo evoluciona el bienestar de los hogares a través del tiempo. De esta manera, las externalidades geográficas que surgen de características naturales, activos públicos locales o dotaciones de activos privados locales, suponen que vivir en un área bien provista significa que un hogar pobre finalmente pueda salir de la pobreza. Sin embargo, un hogar por lo demás idéntico, localizado en un área de características contrarias a las descritas, experimenta un estancamiento o decrecimiento. Esto contribuye a la idea que, a pesar que los eventos naturales son externalidades a la realidad socioeconómica medible, es necesario tener en cuenta cómo una mejor o peor dotación de activos, ingresos, redes sociales, etc., puede determinar un progreso, estancamiento o empeoramiento de las condiciones de vida de la población pobre.

El análisis del documento en mención se realiza en tres fases. La primera, verificando la existencia de una correlación entre variables geográficas[19] y los niveles de ingresos y bienestar. El segundo, respondiendo formalmente si la geografía es un determinante en la evolución del bienestar de los hogares en el tiempo, desarrollando un modelo de consumo a nivel de hogares y provincias. Adicionalmente, se analiza si la presencia de externalidades geográficas positivas que surgen de activos públicos locales, o dotaciones locales de activos privados, implica que el efecto de las características geográficas naturales pueda ser superado y que por tanto, un hogar pobre pueda finalmente salir de la pobreza. Finalmente, en el tercer análisis se descomponen los

---

de la educación: número de escuelas para los años 1993 y 2005. Estadísticas del transporte: kilómetros de carretera asfaltada y afirmada para el año 2002; Altitud promedio de la provincia. Para el caso de la data de desastres naturales, se utilizó la información disponible en el Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres (SINPAD) para los años 2003-2007.

19 Altitud, Temperatura, Precipitación, entre otros.

efectos parciales de los activos geográficos, privados y públicos, con el fin de observar su comportamiento individual.

Lo destacable de este documento es que no solamente considera el efecto local de las variables geográficas y sociales en términos de bienestar, sino que utiliza técnicas econométricas espaciales que buscan concentraciones espaciales persistentes, forzadas por la geografía. Esto fue realizado a partir de la aplicación del Índice de Autocorrelación Espacial de Moran, utilizado en este caso para medir las concentraciones del gasto per cápita y los activos públicos y privados.

Como este trabajo tiene por objetivo determinar el rol activo y causal de los desastres naturales como agente intensificador de la pobreza, tal y como lo vimos en Glave et al (2009), necesitamos establecer relaciones funcionales entre ambos tipos de variables –sociales y naturales-. De este modo, la siguiente sección definirá las herramientas y técnicas utilizadas para la obtención de los resultados.

4. METODOLOGÍA

La metodología de este trabajo se desarrolló tomando como columna vertebral la relación existente entre los desastres naturales y la condición socioeconómica de las familias peruanas, revisada en los trabajos citados, y puesta en práctica para la región del Trapecio Andino. La realización de este trabajo se consolidó a partir de la utilización de seis fuentes diferentes de información. La primera es una base de datos de desastres naturales reportados entre el 2003 y 2008 a nivel provincial, proveniente del Instituto Nacional de Defensa Civil[20]. La segunda, provino del trabajo realizado por Escobal y Ponce (2008)[21] y se trató de la relación de indicadores sociales y económicos tales como la tasa de pobreza y el gasto per cápita a nivel provincial, ambos para los años 1993 y 2005. La tercera, provino del trabajo realizado por Glave et al. (2009), de donde se utilizó información agraria en términos productivos, como el valor bruto de producción agraria a nivel provincial del Trapecio Andino entre los años 2000 a 2006. La quinta fuente de información provino del Censo de Población y Vivienda del año 2005, de donde tomamos indicadores que describen las características de la vivienda y características del hogar[22] a nivel provincial. Finalmente, la información cartográfica, tanto como sus bases de datos, provinieron del Área de Sistemas de Información Geográfica del Departamento

20 Ver Anexos - Síntesis de Materiales.

21 Ver Anexos - Síntesis de Narrativa.

22 Ver Anexos - Síntesis de Materiales.

de Estadística del Ministerio de Educación. La cartografía utilizada incluye capas/coberturas de límites político-administrativos –a nivel nacional y provincial–, carreteras, centros poblados, capitales provinciales y altitudes.

La primera parte de este trabajo presenta una revisión específica de los desastres naturales en el Trapecio Andino, entre los años 2003 y 2008. Si bien este documento propone analizar la relación entre los desastres naturales y la pobreza para el año 2005, es necesario establecer un contexto social y natural, en términos de vulnerabilidad e incidencia para un análisis más apropiado. Para ello, se realizaron una serie mapas que configuraron la actualidad de la región, tanto en términos sociales como de incidencia, mostrando los datos en cuantiles, dada la gran cantidad de datos obtenidos y para facilitar el agrupamiento de las 51 provincias que configuran el Trapecio Andino.

La totalidad de las bases de datos fueron adheridas a las capas provinciales en el software Arc Gis 9.2 para facilitar su análisis. Para la primera sección se realizaron tres mapas. En el primero, se sumo el total de los eventos registrados entre 2003 y 2008, a nivel provincial, y posteriormente se agrupó en deciles, con el fin de hacer observables las diferencias de incidencia en la región. Como resultado de este proceso, obtuvimos el Mapa de Desastres Naturales por Provincia (Mapa Nº 1). Posteriormente, se realizó el Mapa de Viviendas Afectadas por Desastres Naturales por Provincia (Mapa Nº 2) y el Mapa de Viviendas Destruidas por Provincia (Mapa Nº 3).

La segunda parte de este trabajo contextualiza el Trapecio Andino en términos socioeconómicos. Se toma en cuenta la base de datos de Escobal y Ponce (2008), integrada en la base de datos SIG. Éstas consisten en información sobre las tasas de pobreza y el consumo per cápita a nivel provincial, derivada de mapas de pobreza. Estos últimos fueron elaborados por la combinación de información de 1993 y 2005 de los censos nacionales de población, con la información de las encuestas nacionales de hogares. Adicionalmente a la presentación de los mapas, se complementó este análisis con la información del censo nacional de población de 1993 y el de 2005 a nivel provincial, con información sobre características del hogar y de la familia.

Uno de los mapas presentados es el Índice de Pobreza para los años 1993 y 2005 (Mapa 4). Se muestran un grupo de tres mapas, en el cual por cada mapa, y agrupados por quintiles, se analiza la situación de las provincias para cada año censo. El tercer mapa, corresponde a las diferencias porcentuales entre ambos años, agrupados en deciles. Para el segundo grupo de mapas, la situación descrita

es el Gasto per cápita para los años 1993 y 2005. Al igual que en el mapa anterior, se muestran 3 mapas en donde cada uno representa la situación descrita para los años censo y un tercer mapa para mostrar las diferencias entre ambos años. Finalmente, y como complemento a los mapas generados, se creó un cuadro que dividió las provincias del trapecio andino en quintiles, utilizando las tasas de pobreza en 2005 y muestra el promedio de las diferentes variables para cada quintil.

Para analizar la dependencia espacial[23] de la pobreza, se aplicó el Índice de Moran, utilizada normalmente para la detección y medición de la autocorrelación espacial. Este índice compara los valores de cada localización con los valores de las localizaciones vecinas a través de una matriz de contigüidad, creado en este caso a partir de las localizaciones específicas de cada provincia. Los resultados de este índice varían del -1 al 1 representando las mayores correlaciones mínimas[24] y máximas[25] respectivamente, y donde el cero significa un patrón espacial totalmente aleatorio.

El principio de dependencia espacial, conocido como la primera ley de la geografía, fue formulado por Waldo Tobler (1970), y afirma que "Todas las cosas se parecen, pero las cosas más próximas en el espacio, se parecen más" (Tobler, 1970: 234-240). Este principio permite comprender la forma en que una variable, medida en puntos diferentes de un territorio, se relaciona con ella misma. Dicho de otra manera, su definición esta relacionada al grado en que objetos o variables en una unidad geográfica son similares a otros objetos y actividades en unidades geográficas próximas (Goodchild, 1988).

Formalmente, el Índice de Moran se configura así:

$$I = \frac{n}{\sum_{i=1}^{i=n}\sum_{j=1}^{j=n} W_{ij}} \cdot \frac{\sum_{j=n}^{i=n}\sum_{j=1}^{j=n} W_{ij}(x_1 - \bar{x})}{\sum_{i=1}^{i=n}(x_1 - \bar{x})^2}$$

23 Mencionar en este documento Autocorrelación Espacial y Dependencia Espacial implica básicamente lo mismo. No obstante, el primer término refiere tanto a una técnica estadística como a un fenómeno. El segundo, a una aplicación teórica del primero.

24 Máxima dispersión.

25 Máxima concentración.

Donde n es el numero de observaciones; x_i y x_j son observaciones para las localizaciones i y j; W_{ij} es la matriz de distancias o pesos correspondiente al par observado *i, j* que define si estas son o no vecinos.

Finalmente, para analizar las relaciones y la influencia de los desastres naturales en los indicadores de pobreza, elegimos realizar regresiones en donde la variable espacial tenga un peso más que significativo. De esta manera, en el trabajo se muestra cómo se desarrollan 3 modelos de mínimos cuadrados ordinarios y son comparados con un modelo espacial, teniendo en total cuatro modelos corridos, mostrados en el documento.

Sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que una regresión "normal" asume que los datos examinados son constantes en el espacio. No obstante, una característica de los datos a utilizarse en el presente estudio es precisamente su referencia espacial a una unidad determinada, en este caso, la provincia. En nuestro caso, afirmamos que los datos tienen una estructura espacial que logra que una variable dependiente en una unidad espacial se vea afectada por las variables independientes en las cercanías de estas unidades.

Una regresión de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) se puede escribir de la siguiente manera:

$$y = \mathsf{b}_0 + \mathsf{b}_1 x_1 + \mathsf{e}$$

Donde y es la variable dependiente, x_1 es la variable independiente, b_0 y b_1 son los parámetros a ser estimados, y e es un término de error aleatorio, que se asume normalmente distribuido. En esta regresión, el supuesto es que los valores b_0 y b_1 son constantes en toda el área de estudio. Esto significa que si hay alguna variación geográfica en la relación, entonces debe ser limitado al error aleatorio. ¿Hay alguna manera en la que podemos tratar esta relación de tal manera que no es un residuo?

Supongamos que tenemos algunos datos de ubicación en el área de estudio, donde (u, v) son las coordenadas de su posición, podemos reescribir el modelo de la siguiente manera:

$$y(u,v) = \mathsf{b}_0(u,v) + \mathsf{b}_1(u,v)x_1 + \mathsf{e}(u,v)$$

Esto se logra mediante la aplicación de una Regresión Geográficamente Ponderada (RGP). Este método propone que a los valores geográficamente más cercanos se le asigne un mayor peso, en el modelo, que a los datos más lejanos, teniendo así una diferenciación entre ellos por su posición geográfica. Técnicamente, esta regresión

utiliza la información proveniente de todos los puntos que están alrededor de un punto de análisis, atribuyendo más peso a los datos próximos al punto de análisis y menos peso a los alejados. Este método es una reciente contribución a la medición de procesos espacialmente heterogéneos (Brunsdon et al., 1996; Fotheringham et al., 1996; 1997; 2002) que permite la modelización de procesos que varían en el espacio.

La idea subyacente de la RGP es que los parámetros se pueden estimar en cualquier lugar del área de estudio, a partir de una variable dependiente y un conjunto de una o más variables independientes que se han medido en lugares cuya ubicación es conocida. Para fines de este estudio, donde asumimos una heterogeneidad de los eventos a lo largo del espacio, evidentemente es el mejor método para observar la causalidad espacial en la pobreza.

Cabe recalcar que el modelamiento de tanto el índice de correlación espacial de Moran como de las regresiones geográficamente ponderadas, se realizaron desde el software GeoDa.

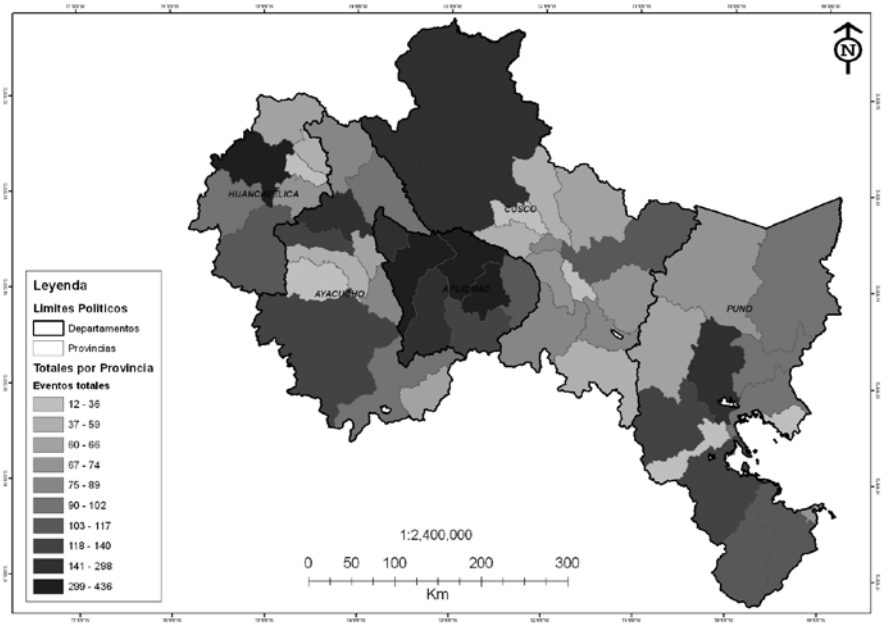
5. RESULTADOS

Esta sección presentara los resultados del análisis descrito en secciones anteriores. Constara de una caracterización del Trapecio Andino en su contexto natural y social. El primero de ellos, sobre la incidencia de desastres naturales, se realizara presentando una revisión específica de los desastres naturales en el trapecio andino, entre los años 2003 y 2008. En términos socioeconómicos se mostraran los mapas de pobreza y gasto, derivados del estudio de Escobal y Ponce (2008). Adicionalmente, se analizaran los patrones de agrupamiento y disparidad regional de la pobreza y el gasto familiar, y su dependencia espacial en mapas temáticos. Finalmente, se determinara en qué medida la incidencia de desastres naturales influyen en los indicadores de pobreza, a partir del análisis de regresiones geográficamente ponderadas.

5.1 CARACTERIZANDO LAS PROVINCIAS DEL TRAPECIO ANDINO

El siguiente mapa muestra a la región del Trapecio Andino en términos de incidencia a los desastres naturales, en un conglomerado de eventos entre los años 2003 a 2008. Este mapa, es el resultado de la suma de eventos reportados en las provincias y muestra, de color oscuro a claro esta información, siendo más oscuro el número mayor y más claro el numero menor de eventos.

Mapa Nº 3
Desastres Naturales totales por provincia en el Trapecio Andino



Fuente: Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres (SINPAD) 2008. Elaboración propia.

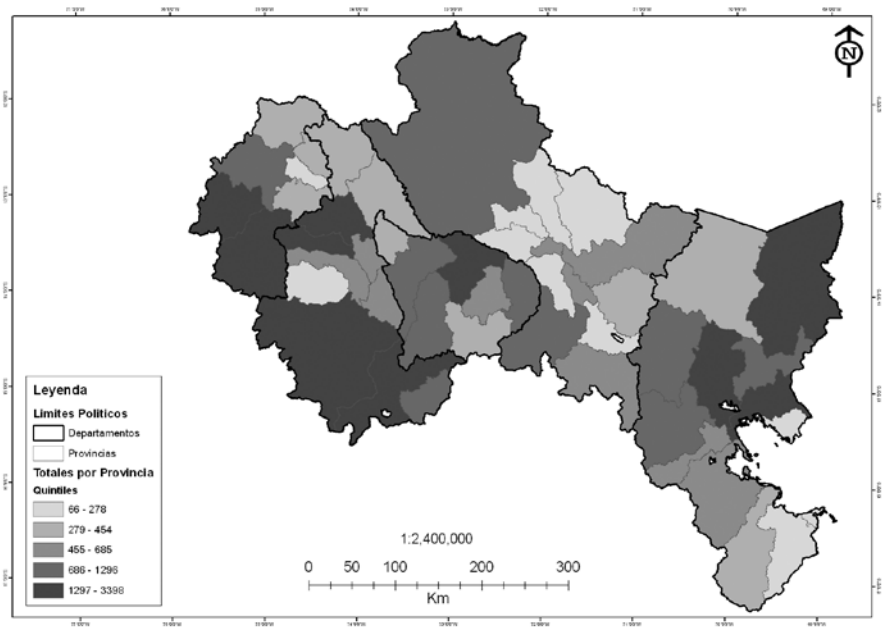
Como podemos observar, la gran concentración de desastres naturales se localiza en la región de Apurimac con el 27% del total, seguido por Puno con el 22%, Ayacucho con el 21%, Cusco con el 17% y Huancavelica con el 13%. Cabe recalcar que Apurimac, siendo la región con menos provincias del área de estudio, es la que mayor número de eventos ha registrado en los últimos cinco años; esto habla de su gran vulnerabilidad con tres de siete provincias con más de 400 eventos registrados en el periodo de tiempo mencionado. En términos generales, lo que muestra el mapa es la existencia de provincias más vulnerables que otras dentro de una región; esto haría pensar que éstas tendrían una mayor dificultad para superar las consecuencias sociales de estos eventos.

El siguiente mapa muestra el universo de viviendas afectadas por desastres naturales, para el mismo periodo de tiempo, en el Trapecio Andino. En él podemos observar la naturaleza de la magnitud de los eventos, reflejados en este caso por el número de viviendas afectadas.

En este caso, Puno tiene más del 27% del total de viviendas afectadas del área de estudio, seguido por Ayacucho con el 26%. Diez puntos porcentuales más atrás, se encuentra Huancavelica, con el 17,5%, seguido por Apurimac con 15,4% y, finalmente, Cusco con 13,6%.

Mapa Nº 4

Viviendas afectadas por Desastres Naturales por provincia en el Trapecio Andino



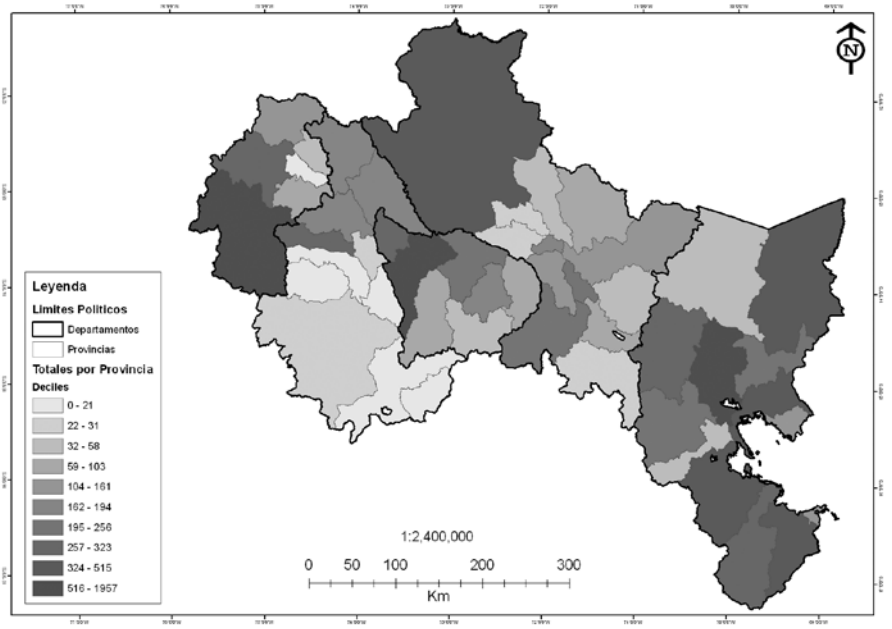
Fuente: Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres (SINPAD) 2008. Elaboración propia.

Comparando los mapas anteriores, podemos observar que, si bien en ambos se correlaciona el hecho de tener más incidentes con tener más viviendas afectadas, también sugiere que hay provincias que con menor incidencia, reciben más daño. Los quintiles más altos de viviendas afectadas en el área de estudio se encuentran tanto en Apurimac como en el sur de Ayacucho, centro y sur de Huancavelica, y con menos frecuencia en el norte de Puno y en Cusco. En ese sentido, cabe resaltar que el 27% de las viviendas afectadas en el área de estudio, se encuentran en provincias que reúnen el 19% del total de las incidencias de desastres naturales.

Adicionalmente a los mapas anteriores, en aras de observar un grado más de impacto en las familias del trapecio andino, el siguiente mapa muestra el número de viviendas destruidas por desastres naturales, por provincia en el área de estudio, para los años ya mencionados. Cabe mencionar, que este mapa muestra viviendas parte o completamente destruidas, como por ejemplo, los techos, las paredes o los pisos, a diferencia del mapa anterior que muestra viviendas con algún nivel de afectación en términos de servicios, por ejemplo tuberías de agua rotas o perdida de fluido eléctrico.

Mapa Nº 5

Viviendas Destruidas por Desastres Naturales por provincia en el Trapecio Andino



Fuente: Sistema Nacional de Información para la Prevención y Atención de Desastres (SINPAD) 2008. Elaboración propia.

En el mapa, se observa que los deciles más altos se encuentran distribuidos sobretodo en las provincias de Puno y Huancavelica, y los más bajos en las provincias de Cusco y las del sur de Ayacucho. Así, cerca del 42% de las viviendas de Puno, en los últimos 5 años han sido parte o totalmente destruidas por eventos naturales, seguidas por Huancavelica, con el 23%. Las regiones de Cusco y Apurimac concentran el 15% y 12% de las viviendas destruidas en la región respectivamente, y finalmente, Ayacucho con el 7% del total.

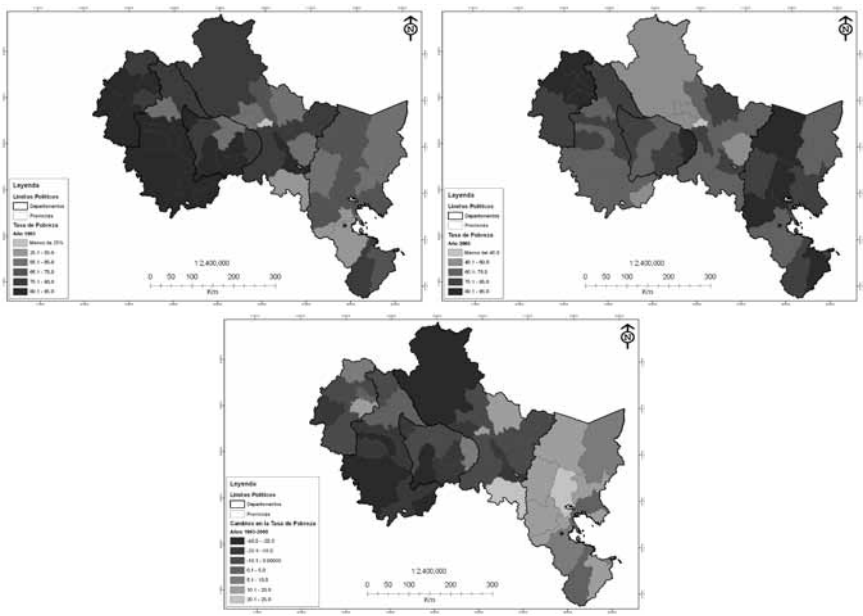
De esta manera, cerca del 42% de las viviendas destruidas en la región han estado localizadas en provincias que han concentrado el 20% de los eventos naturales en los últimos cinco años. Por otro lado, el 7% del total de viviendas destruidas, se han concentrado en provincias con una incidencia que representa el 18% del total, en el mismo periodo de tiempo. Asimismo, el 12% de viviendas destruidas, se ha reunido en provincias que agrupan cerca del 25% de los desastres naturales en los últimos 5 años.

En este ejemplo se ha repetido vínculo anterior acerca de la ocurrencia de desastres naturales con una mayor incidencia de viviendas destruidas, así como el de provincias de menor número de eventos con un mayor número de viviendas destruidas. Para el caso de Ayacucho, es evidente que son las viviendas afectadas un numero muchísimo mayor al de las destruidas, así como las viviendas de Puno. Una explicación probable es que sus condiciones determinen vulnerabilidades diferentes y eso es sólo posible observando tanto la evolución de sus gastos, como los índices de pobreza y de carencias.

El siguiente grupo de mapas muestran la evolución de la tasa de pobreza en el Trapecio Andino, entre los años 1993 y 2005, años en los que se hicieron censo.

Mapa Nº 6

Índice de pobreza en el Trapecio Andino para los años 1993 y 2005



Fuente: Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú. Escobal y Ponce (2008). Elaboración propia.

Los mapas muestran tanto la situación de la pobreza en años censo como la dinámica de ésta en periodos intercensales. Podemos observar que existe una diferencia significativa, y bastante heterogénea, en la evolución de la pobreza. El mapa ilustra la existencia de espacios donde se ha reducido la pobreza y espacios donde la pobreza no se ha reducido o, incluso, ha aumentado.

La totalidad de provincias de Puno han experimentado variaciones importantes –de por lo menos cinco puntos porcentuales- en el aumento de sus niveles de pobreza. Del mismo modo, tres provincias cuzqueñas (Paucartambo, Espinar y Cusco) han disminuido su tasa de pobreza en por lo menos un 10%. Asimismo, en la región Huancavelica, se observan tres provincias –Tayacaja, Acobamba y Angaraes- cuya tasa de pobreza ha aumentado en promedio 13 puntos porcentuales. No obstante, podemos ver como en las provincias de Huamanga y La Mar en Ayacucho y Cotabambas en Apurimac la tasa de pobreza ha aumentado en un promedio de tan solo 4%.

Por otro lado, las provincias que han representado una reducción significativa en sus niveles de pobreza, son aquellas que han tenido éstos muy cercanos al 100% en 1993, como lo son las provincias de Lucanas, Víctor Fajardo y Paucar del Sara Sara en Ayacucho, Aymaraes en Apurimac y La Convención en Cusco con un promedio de 30%; la mayoría de las provincias de estas ultimas regiones mencionadas, han reducido sus niveles de pobreza en por lo menos un 10%.

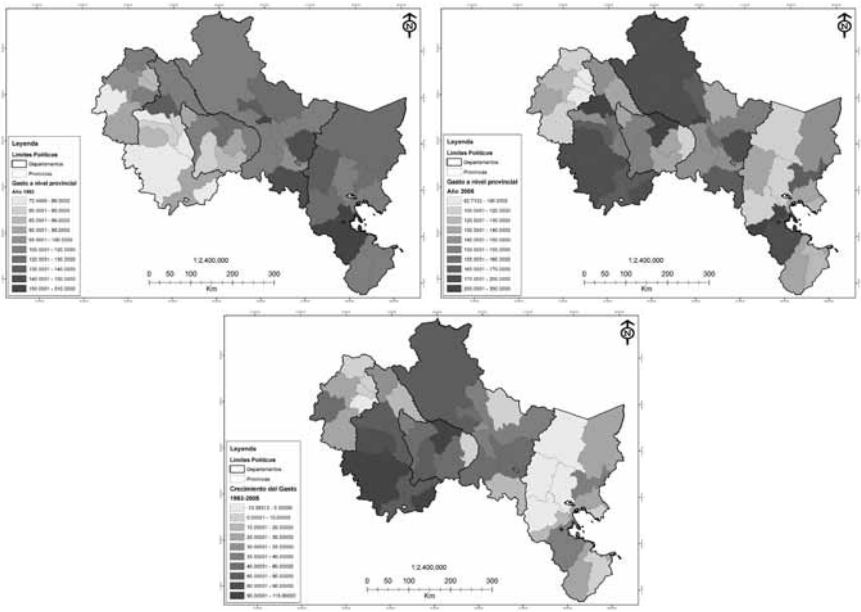
La ilustración de la pobreza, reseñada líneas arriba, coincide en cierta medida con los espacios de mayor incidencia de desastres naturales, tal y como lo muestra el Mapa Nº 3. Por ejemplo, observemos que en la región Puno, con elevados niveles de pobreza, la incidencia de desastres naturales se encuentra entre los 100 eventos por año en promedio, representando el 22% de los eventos totales en toda la región. Sin embargo, regiones como Huancavelica y Apurimac, con una reducción significativa de sus niveles de pobreza agrupan, entre ambas, cerca del 40% de todos los eventos naturales en el último lustro. Una revisión inicial podría indicarnos que sólo la intensidad de los eventos naturales no explica por completo las dinámicas de la pobreza en la región del Trapecio Andino (Ver mapa Nº 7).

Los mapas muestran la distribución espacial del gasto per cápita promedio provincial para 1993 y el 2005, y el cambio entre periodos intercensales. Para facilitar la comparación de los mapas, el gasto per cápita está expresado en soles del 2005.

En primer lugar, es interesante notar que las provincias del Trapecio Andino, han tenido un promedio de gasto al 2005 de 140 soles. En el caso de las provincias de Huancavelica, tanto en 1993 como en 2005, han mantenido un gasto cercano a los 90 soles, perteneciendo al grupo de las provincias con menor gasto en el Trapecio Andino y

por lo tanto, del Perú. No obstante, su crecimiento en el gasto ha sido poco significativo con respecto a las provincias del área de estudio, razón por la cual ha mantenido las mismas proporciones que hace 12 años. Es importante mencionar que esta región se ha caracterizado por ser eminentemente rural y dedicada, casi exclusivamente, a la agricultura alto andina de subsistencia.

Mapa Nº 7
Gasto per capita por Provincia 1993-2005



Fuente: Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú. Escobal y Ponce (2008). Elaboración propia.

En segundo lugar, si observamos la región Ayacucho, podemos observar un crecimiento significativo en el gasto de 1993 a 2005. De mantener en 1993 un gasto promedio que bordeaba los 90 soles (como en la región descrita anteriormente), en 2005 las provincias aumentaron su consumo en un 70%, categorizándola como una de las regiones rurales más dinámicas del país. En esta región, por ejemplo, parte de este éxito se debió al fomento de la producción de sociedades agropastoriles y subproductos pecuarios. Del mismo modo, podemos observar las provincias de la región Apurimac, cuyo crecimiento es relativamente bajo, sobretodo en provincias mineras como Cotabambas, que limita con Chumbivilcas, Cusco.

Finalmente, los casos de Cusco y Puno, regiones cuya diversidad de actividades, como el turismo y la ganadería en el primero, y el comercio en el segundo, han manifestado cambios significativos. En Cusco, por ejemplo, el promedio del crecimiento del gasto ha sido cercano al 30%, aumento que en mayor medida se debe a las inversiones en turismo en provincias como Acomayo, Chumbivilcas, Paruro, Anta y Urubamba, así como el empoderamiento institucional de cuencas de desarrollo ganadero, como en Espinar, a la par de la inversión de industrias extractivas como Xstrata Copper.

El siguiente cuadro divide las provincias del Trapecio Andino en quintiles usando las tasas de pobreza y, además, muestra el promedio de diversas variables, agrupadas por el tipo de característica que representan, para cada quintil. Se puede observar que, mientras las provincias en el quintil más rico (1er quintil) tienen un promedio cercano a los 19 eventos que resultaron en desastres naturales por año, las provincias del quintil más pobre (5to quintil) reúnen 23 eventos de este tipo. A pesar que son promedios cercanos, si observamos el promedio de viviendas afectadas y destruidas para los mismos años, las diferencias entre los quintiles extremos son bastante amplias. Esto puede interpretarse a partir de los impactos de estos eventos, es decir, su magnitud e intensidad, más que por su número. Además, también podría inferirse que, como vimos en los mapas 4 y 5, algunas provincias son mucho más vulnerables que otras, y que a pesar que el número de eventos sea mucho menor que en otras provincias, el daño en las viviendas es mucho mayor. Asimismo, y como complemento al cuadro, es posible observar la relación positiva existente entre las tasas de pobreza y la ocurrencia de desastres en el gráfico Nº 3, cuyo coeficiente de correlación es de 0,19.

Cuadro Nº 3

Características de las provincias del Trapecio Andino, por quintiles de la tasa de pobreza del año 2005

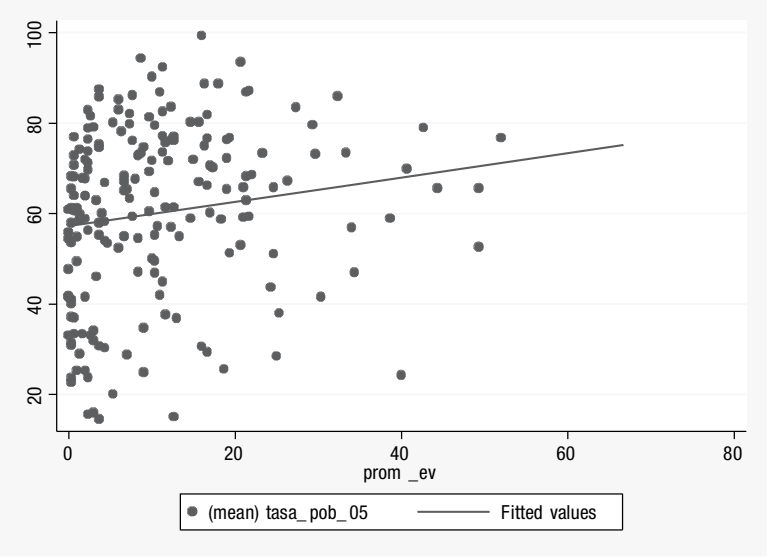
Variables promedio	Quintiles de pobreza 2005				
	1	2	3	4	5
Tasa de Pobreza 2005	58,55	71,56	76,17	81,37	88,86
Características de las viviendas					
% con electricidad 1993	45,67	17,50	11,95	11,64	12,73
% con agua 1993	45,92	31,28	28,64	25,53	23,24
% con desague 1993	32,99	13,30	15,02	22,64	19,15
Diferencia % con electricidad 05-93	23,31	24,57	29,00	34,38	31,92
Diferencia % con agua 05-93	23,06	30,62	26,73	27,57	27,07
Diferencia % con desague 05-93	25,30	28,77	26,59	18,64	19,43

Variables promedio	Quintiles de pobreza 2005				
	1	2	3	4	5
Indicadores poblacionales					
Población total 1993	117.661,64	47.708,70	44.681,00	44.375,30	70.635,00
Diferencia en la población 05-93	24.639,27	5.706,20	6.602,40	3.991,30	9.997,60
% de poblacion rural	46,81	64,64	69,67	72,25	75,56
Indicadores de Desastres Naturales					
Promedio de Desastres Naturales 05-03	18,85	16,87	19,50	15,10	22,80
Promedio de Casas Afectadas 05-03	147,03	318,33	210,67	121,63	232,13
Promedio de Casas Destruidas 05-03	28,21	25,63	50,03	37,30	90,83
Otras variables					
Numero de centros educativos 1993	267,27	190,80	152,30	162,20	239,30
Diferencia en el número de escuelas 05-93	135,82	47,90	43,40	34,00	69,70
Kilometros de carretera por provincia 06	10.1092,80	79.390,93	36.150,69	71.694,01	88.492,18
Altitud	3.143,49	3.186,10	3.376,87	3.378,35	3.532,54

Fuente: X Censo de Población y V de Vivienda, 2005. Elaboración propia.

Gráfico Nº 1

Diagrama de dispersión entre la Tasa de pobreza 2005 y el Promedio de Desastres Naturales entre los años 2003-2005

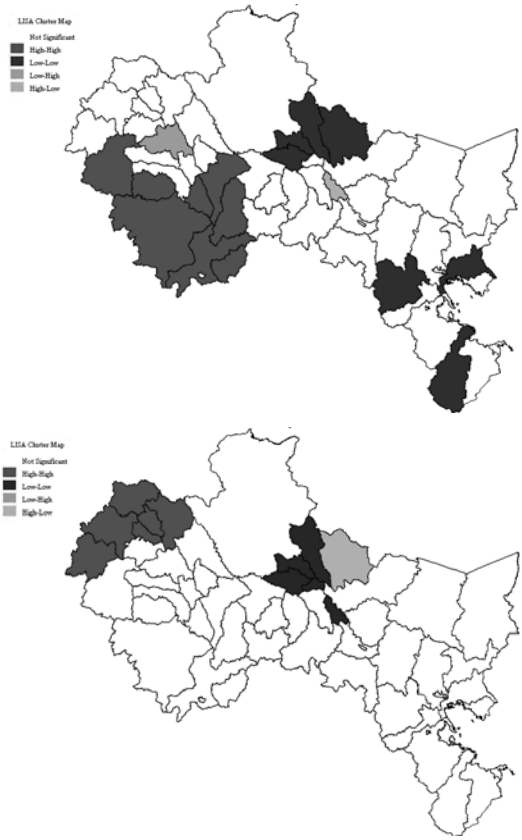


Fuente: X Censo de Población y V de Vivienda, 2005. Elaboración propia.

Las siguientes ilustraciones muestran concentraciones específicas de la tasa de pobreza y el gasto, resultado del análisis autocorrelativo de los mismos, y su significancia estadística para los años 1993 y 2005. Éstos muestran agrupaciones locales, en donde los colores rojo (*High High)* y azul (*Low Low)* indican la concentración de valores altos y bajos, los cuales están rodeados de valores altos y bajos, respectivamente. Los colores rosado y celeste, en cambio, muestran asociaciones negativas, mostrando el valor más bajo rodeado de valores altos (*Low High*) y el valor más alto rodeado de valores bajos (*High Low*), respectivamente.

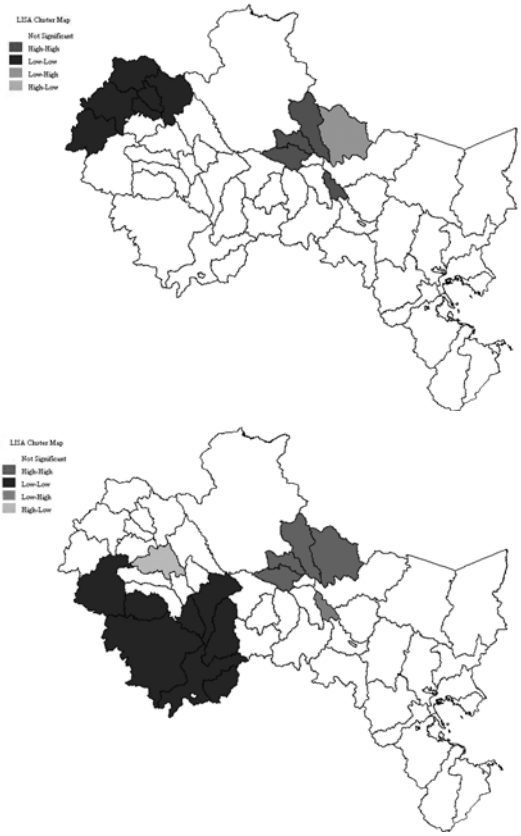
Gráfico Nº 2

Dinámicas espaciales de la tasa de pobreza



Fuente: Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú. Escobal y Ponce (2008). Elaboración propia.

Gráfico Nº 3
Dinámicas espaciales del gasto para los años 1993 y 2005



Fuente: Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú. Escobal y Ponce (2008). Elaboración propia.

Como una primera observación, podemos aducir que la agrupación más fuerte de la tasa de pobreza, es decir, aquella cuyos valores son los más altos, la podremos encontrar en las regiones de Ayacucho, Huancavelica y Apurimac. Asimismo, Los valores más bajos están agrupados en las provincias de las regiones de Puno y Cusco. Para el caso del gasto, son las provincias que circunscriben a la ciudad de Cusco las que tienen los valores más altos del gasto para el año 1993, incluso teniendo un vecino que para el año 2005 ingresa al grupo de provincias que, en más de diez años, ha mantenido su capacidad de gasto, en incluso la han superado por lo menos en un 10% (ver Mapa Nº 7).

Para el año 1993, la tasa de pobreza tenia una agrupación interprovincial definida, es decir, los valores más altos compartían un continuo que abarcaba 3 regiones, a través de las provincias cuya vecindad es de primer orden[26], es decir, participaban de una dinámica interregional. Por otro lado, Ayacucho y Cusco eran las regiones con mayor número de provincias con similares contextos de pobreza, con altos y bajos valores, respectivamente. A pesar de ello, la región Ayacucho ha sido la que mayor crecimiento ha tenido en los últimos diez años en el Trapecio Andino.

Para el año 2005, los agrupamientos observados se han concentrado solo en la región Huancavelica, mostrando que el crecimiento de las demás regiones con altos valores en la tasa de pobreza ha evolucionado, mermando las dinámicas entre regiones, para dar paso a las provinciales dentro de una sola región. Esto también puede ser comprobado observando las dinámicas entre Cusco y Puno, en donde se había concentrado un grupo de provincias cuyas tasas de pobreza son las menores del área de estudio, aparece un valor alto al año 1993, que posteriormente migraría completamente al año 2005, concentrándose en las provincias alrededor de la ciudad de Cusco.

Observando el Gráfico Nº 3, podremos notar que la dinámica del gasto a nivel territorial en el año 1993 estaba concentrada, en sus más bajos valores, en las provincias del norte de Huancavelica y, en sus valores más altos, en las provincias cercanas a la ciudad de Cusco. Para el año 2005, las provincias de Huancavelica, Ayacucho y Apurimac, han formado un agrupamiento de bajos valores de gasto per. capita, rodeado de provincias Cuzqueñas con altos valores. Esto implica, que mientras la pobreza se esta concentrando en regiones, dejando rezagadas a muchas, el gasto es continuamente reducido y similar en más provincias, constituyendo nuevos agrupamientos que han permitido reducir los índices de pobreza en un período de 12 años.

Es interesante notar que la dinámica de las regiones en el área de estudio está determinando posiciones relativas respecto a las demás. Un conjunto grande de provincias que antes pertenecía a un conglomerado de pobreza, aparece ahora inscrito a nivel de región y rezagado dentro del crecimiento que ha experimentado toda el área de estudio. Así, se trata de regiones que se van relegando en su crecimiento, generando una estructura espacial que tiende a polarizarse, especialmente a nivel regional.

Finalmente, es necesario hacer un balance entre los mapas de desastres naturales, casas afectadas y casas destruidas en el trapecio

26 Aquellos límites inmediatos o aquellas provincias y/o regiones que circunscriben inmediatamente a la región y/o provincia estudiada.

andino y los resultados de agrupamientos que hemos observado líneas arriba. Éstas, en su mayoría, comulgan con los resultados cartográficos mencionados. Apurimac, el centro y sur de Ayacucho y Huancavelica, han sido las regiones cuyas provincias han incidido en mayores proporciones a desastres naturales y, por ende, a un mayor número de viviendas afectadas durante el último lustro. Al mismo tiempo, en provincias de las regiones de Cusco y Puno, en donde la incidencia es menor, los niveles de pobreza se han reducido, y las viviendas han permanecido en los cuantiles más bajos.

No obstante, podemos observar que en los mapas de desastres naturales, viviendas afectadas y viviendas destruidas, estas dos últimas regiones presentan una heterogeneidad extrema. Dentro de estas regiones se pueden encontrar provincias que pertenecen a los primeros cuantiles tanto como a los últimos. Esto refuerza la idea acerca de la polaridad que ha surgido en tanto el contexto inter-regional ha cambiado, formando amplias diferencias entre provincias de una misma región, tal y como lo vimos sobretodo en los resultados de las aglomeraciones en las tasas de pobreza.

Los Cuadros Nº 4 y Nº 5 presentan tanto los resultados de las regresiones por mínimos cuadrados ordinarios como un modelo de regresión espacial, con el objetivo de explicar la tasa de pobreza en el 2005 en función a ciertas variables socioeconómicas en conjunto con las variables referidas a desastres naturales, y observar sus diferencias con énfasis en su distribución espacial. El modelo de regresión espacial, además, muestra en qué medida los valores observados en una región dependen de los valores observados en regiones vecinas, buscando dependencia espacial. Para todas ellas, hemos usado tanto el número total de eventos naturales, el número total de eventos naturales al año 2004 y el promedio de eventos naturales entre los años 2003 a 2005.

En el Cuadro Nº 4, para el Modelo 1, se utilizó un grupo de variables para 1993 como el porcentaje de viviendas con agua, desagüe y luz. Asimismo se han tomado variables como el valor bruto de la producción agraria al 2004, analfabetismo de mujeres al 2005 y finalmente, kilómetros de carretera asfaltada y altitud promedio de la provincia, valores considerados constantes. Para el Modelo 2 y 3, se trata de replicar y corregir la formula del Modelo 1, eliminando algunas variables que tienen un índice de correlación muy fuerte entre ellas, y que sobre explicaban los modelos. El Modelo 4 muestra la dependencia espacial de las variables a través su significancia estadística y el valor Z.

El coeficiente para desastres naturales es positivo y significativo (al 90%) para todos los modelos presentados, incluso para el modelo espacial a pesar que su coeficiente no es alto. Es necesario explicitar

que, como esta variable es medida sólo para el periodo 2003-2005, y las características de las provincias son de 1993, hay menos margen para un efecto indirecto de los desastres a través de cambios en otras variables, como aquellas relacionadas con el acceso a servicios.

Basados en el resultado de los Modelos 1, 2 y 3, podemos decir que el efecto de los desastres naturales en la tasa de pobreza se encuentra entre los rangos 0,195 y 0,301 Esto implica que un evento más de este tipo al año incrementará en esas proporciones la tasa de pobreza provincial. Adicionalmente, podemos observar que las variables como los porcentajes de viviendas con agua, desagüe y electricidad, presentan coeficientes negativos y significativos, en su mayoría al 0,1. Del mismo modo, en el Modelo 1, se presenten las variables que caracterizan a los miembros del hogar, como el porcentaje de analfabetismo de mujeres. Finalmente, en el Modelo 3 podemos observar que el valor bruto de producción agraria para el año 2004 tiene un coeficiente negativo y alto, y una significancia de 0,05.

Cuadro Nº 4

Regresiones comparativas. Variable Dependiente: Tasa de Pobreza 2005

Variables	Regresión OLS			Regresión Espacial	
	Modelo 1	*Modelo 2*	*Modelo 3*	*Modelo 4*	Valor Z
Promedio de Eventos Naturales	0,301**	0,195*	0,231*	-0,054*	-0,425
	0,161	0,090	0,098	0,127	
Eventos Naturales Totales 2004	0,296**		0,179	0,145	1,098
	0,224		0,186	0,132	
Nº de viviendas afectadas por eventos naturales 2003		-3,30E-03	6,48E-04	-0,003	-1,494
		4,53E-03	3,76E-03	0,002	
Nº de viviendas afectadas por eventos naturales 2005		0,009			
		0,011			
Nº de viviendas destruidas por eventos naturales 2005	-0,00023				
	0,00022				
% de población rural		0,167*	0,176		
		0,099	0,136		
% Analfabetismo de Mujeres 2005	0,335*			0,413***	2,858
	0,185			0,144	
% de viviendas con agua 1993	-0,295**		-0,363*	-0,309***	-2,647
	0,140		0,182	0,1128	
% de viviendas con electricidad 1993	-0,209*	-0,302*		-0,1261	-1,268
	0,123	0,116		0,0994	

Variables	Regresión OLS			Regresión Espacial	
	Modelo 1	*Modelo 2*	*Modelo 3*	*Modelo 4*	Valor Z
% de viviendas con desagüe 1993	0,247*			0,1216	1,380
	0,134			0,0881	
% de viviendas con pared adecuada 1993	-2,29E-04	-6,70E+01	-0,183*	-0,1470	-1,793
	2,20E-04	1,92E-04	0,104	0,0820	
Km de carretera totales a nivel nacional	1,84E+01	1,52E+01	8,16E+00	8,63E+00	0,677
	1,69E+01	1,69E+01	1,64E+01	1,27E+01	
Valor bruto de producción agraria 2004	-0,09	-0,051	-0,137**	-0,041	-0,705
	0,075	0,075	0,057	0,058	
Altitud promedio	0,003	0,006	0,002	0,006**	1,967
	0,004	0,003	0,003	0,003	
Constant	63,02***	46,67***	95,61**	37,09**	2,228
	18,43	16,49	3,97	16,65	
Observaciones	51	51	51	51	
R-cuadrado	0,659156	0,589728	0,624156	0,732404	

Fuente: Elaboración propia.

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Finalmente, observando el Modelo 4, si bien el coeficiente es bajo y el p-value es menor a 0,1 (10%), el valor Z es suficientemente significativo para rechazar la hipótesis nula que no existe dependencia espacial en la tasa de pobreza del 2005 de la variable promedio de eventos naturales. A diferencia de ello, la variable analfabetismo de mujeres al 2005 presenta un fuerte coeficiente, un p-value de 0,05 y un valor Z alto. Lo mismo sucede con las variables que caracterizan las viviendas, como los porcentajes de viviendas con agua, desagüe y electricidad, en donde los p-values indican una fuerte relación funcional con los niveles de pobreza, y los valores Z muestran la existencia de una significativa dependencia espacial.

Un análisis de regresión similar se aplica en el Cuadro Nº 5 para explicar los cambios en las tasas de pobreza entre 2005 y 1993 a nivel provincial. Los resultados de diferentes especificaciones se presentan a continuación.

Cuadro Nº 5

Regresiones comparativas. Variable Dependiente: diferencia porcentual de la Tasa de Pobreza 2005-1993

Variables	Regresión OLS			Regresión Espacial	
	Modelo 1	*Modelo 2*	*Modelo 3*	*Modelo 4*	*Valor Z*
Promedio de Eventos Naturales	-0,137*	-0,151*	-0,156	-0,092*	-0,898865
	0,126	0,207	0,131	0,102	
Nº Total de Eventos Naturales	-0,0340				
	0,0435				
Eventos Naturales Totales 2004		0,141			
		0,211			
Nº de viviendas afectadas por eventos naturales 2003		0,0033			
		0,0038			
Nº de viviendas afectadas por eventos naturales 2005	-0,0073				
	0,0305				
Nº de viviendas destruidas por eventos naturales 2005	-0,0086*		-0,012	-0,0047	-1,25352
	0,0046		0,031	0,0038	
% de viviendas con agua 1993		-0,332**			
		0,129			
% de viviendas con electricidad 1993		0,407***			
		0,146			
% de viviendas con desagüe 1993		0,526***			
		0,131			
% de viviendas con pared adecuada 1993		-0,332*			
		0,129			
% de viviendas con pared adecuada 2005	0,329**		-0,320*	-0,282**	-2,461646
	0,137		0,141	0,115	
Nº de Centros Educativos 2005	0,031**		0,0307*	0,032***	3,37179
	0,012		0,0119	0,015	
Km de carretera totales a nivel nacional					
Valor bruto de producción agraria 2004		-0,100			
		0,092			
Valor bruto de producción agraria 2005	0,12		0,151*	0,040	0,6112847
	0,077		0,078	0,066	
Altitud promedio	0,019***	0,008*	0,0204***	0,0152***	4,414709
	0,003	0,005	0,0035	0,0034	
Constante	-46.147**	-64.476**	-51.04**	-34.466**	-2,61592
	1.452	15.161	14.694	13.175	

Variables	Regresión OLS			Regresión Espacial	
	Modelo 1	*Modelo 2*	*Modelo 3*	*Modelo 4*	*Valor Z*
Observaciones	51	51	51	51	
R-cuadrado	0,531173	0,641098	0,530543	0,511102	

Fuente: Elaboración propia.

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Los modelos 1, 2 y 3 presentan los resultados de la regresión de MCO cuando se utiliza la variable de los desastres con algunas características de la provincia, tanto a nivel de hogar, vivienda y producción. El coeficiente de la variable promedio de eventos naturales es negativo para todos los casos y significativo en los Modelo1 y 2. Esto podría deberse al crecimiento de la región y a la disminución de la tasa de pobreza entre esos años. Asimismo, los resultados nos indican que, en caso de ocurrencia de un evento adicional, aumentara el cambio en la tasa de pobreza entre 1993 y 2005, por un mínimo de 0,14 puntos porcentuales.

Podemos observar también, en el Modelo 1, que el número de viviendas tiene una relación similar con la diferencia porcentual de la pobreza. Si bien, el coeficiente es bajo, y el p-value es cercano a 0,1 (10%), en alguna medida, ésta diferencia ha significado una menor incidencia de esta variable. Asimismo variables que describen características de la vivienda, como el porcentaje de viviendas con pared adecuada en el 2005, muestran un coeficiente sólido y una significancia consistente en los Modelos 1 y 3, tal como se observa en el porcentaje de viviendas con desagüe y electricidad en el Modelo 2.

Adicionalmente, podemos inferir que en el Modelo 4, el promedio de desastres naturales, que tiene un Valor Z bastante alto, es probablemente demasiado inusual para ser simplemente otra versión de la casualidad. No obstante, es negativo al igual que los valores de las regresiones MCO, por lo que tiene los mismos efectos que aquellos, medidos linealmente. Lo mismo ocurre con los indicadores de viviendas con pared adecuada al 2005 y el número de centros educativos al año 2005, salvo que ellos presentan un nivel de significancia mayor (0,05).

Finalmente, algo que aclarar con respecto a la variable altitud en los modelos de los Cuadros Nº 4 y Nº 5, es que si bien fue incluida en el análisis, tanto como kilómetros de carreteras, para encontrar una relación entre el aislamiento físico de las provincias, los resultados de las regresiones, en todos los modelos, podrían dejar la impresión que existe una suerte de determinismo geográfico en relación a las poblaciones. Evidentemente, la altitud juega un rol en la economía rural,

particularmente agrícola y pastoril. No obstante, en el documento de Escobal y Torero (2000), se demuestra que una región o provincia no es más pobre, o le resulta salir de la pobreza con mayor dificultad, si es que se encuentras a mayor altitud. Más bien estas características le pertenecen, por ejemplo, a aquellas provincias que no tienen una articulación física a la región por medio de carreteras.

6. CONCLUSIONES

La zona noroccidental del trapecio andino, es sin duda, la región que presenta mayor incidencia de desastres naturales. El mapa Nº 1 muestra a Apurimac, Ayacucho y Huancavelica, como las regiones con el mayor numero de eventos registrados en los últimos años. En términos generales, lo que muestra el mapa es la existencia de regiones más vulnerables dentro del área de estudio, e incluso provincias dentro de una misma región. Esto implica que hay regiones y provincias que tienen una interacción más estrecha con los eventos naturales que en el resto de espacio del Trapecio Andino y, por ende, una mayor vulnerabilidad a ellos como lo vimos en los Mapas Nº 2 y Nº 3.

Algo que recalcar del análisis de los mapas es la existencia de provincias que con una menor incidencia de eventos naturales, reciben más daño. Los quintiles más altos de viviendas afectadas en el área de estudio se encuentran tanto en Apurimac como en el sur de Ayacucho, centro y sur de Huancavelica. Asimismo, cerca del 42% de las viviendas destruidas en la región han estado localizadas en provincias que han concentrado el 20% de los eventos naturales en los últimos cinco años. Esto implica que las condiciones socioeconómicas de las provincias determinan fuertemente sus diferencias en términos de vulnerabilidad, tal y como lo muestran la evolución de sus gastos como la de tasa de pobreza.

En cuanto al análisis espacial de la tasa de pobreza y el gasto, podemos aducir que la concentración más fuerte de la primera, se da precisamente en las provincias de las regiones en donde existe una mayor incidencia de desastres naturales, es decir, Ayacucho, Huancavelica y Apurimac. Al mismo tiempo, es importante mencionar, que la pobreza, de ser una tasa cuya espacialidad abarcaba un continuo regional en el año 1993, para el 2005 los agrupamientos observados se han concentrado sólo en la región Huancavelica, mostrando que el crecimiento de las demás regiones con altos valores en la tasa de pobreza ha evolucionado, mermando las dinámicas entre regiones, para dar paso a las provinciales dentro de una sola región.

Asimismo, podemos concluir que mientras la pobreza se ha concentrando en regiones, dejando rezagadas a muchas, el gasto es continuamente reducido y similar en más provincias, constituyendo nue-

vos agrupamientos que han permitido reducir los índices de pobreza en un período de 12 años. De esta manera, se trata de regiones que se van relegando en su crecimiento, generando una estructura espacial que tiende a polarizarse, especialmente a nivel regional.

La evidencia inicial de una relación positiva entre los peligros naturales y la pobreza se presentó principalmente en el cuadro Nº 3 de este documento, donde se observó que las provincias en el quintil más rico (1er quintil) tienen un promedio cercano a los 19 eventos que resultaron en desastres naturales por año, las provincias del quintil más pobre (5to quintil) reúnen 23 eventos de este tipo. Basándose en los resultados de la regresión de MCO para explicar los índices de pobreza en el año 2005, podemos afirmar que el efecto de los desastres en las tasas de pobreza oscila entre 0,195 y 0,301 y 0,137 y 0,153. Esto significa que un evento adicional de un año aumentará las tasas de pobreza a nivel provincial por estos importes. Así nuestros resultados lineales indican que parece haber un efecto positivo y significativo de los desastres tanto en el 2005 como en el cambio en la pobreza durante este período.

Finalmente, en cuanto al modelo de regresión espacial, este demuestra tener una significancia baja con relación a la tasa de pobreza del 2005, pero un valor Z suficientemente alto como para considerarlo al fenómeno de dependencia espacial como congruencias aleatorias. Lo mismo sucede con el promedio de desastres naturales y la diferencia en la tasa de pobreza del 2005 y 1993. Dado que la mayoría de provincias han experimentado crecimiento, y por tanto, una disminución en las tasas de pobreza, podemos inferir de los datos, que si bien la significancia no es muy alta, el promedio de desastres naturales, tiene un valor Z demasiado inusual para ser simplemente otra versión de la casualidad. No obstante, es negativo al igual que los valores de las regresiones OLS, por lo que tiene los mismos efectos que aquellos, medidos linealmente, lo que implica que a mayor crecimiento, menor ha sido la presencia e incidencia de los eventos naturales.

7. BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial 2000 *Desarrollo de indicadores: Lecciones Aprendidas de América Central.* Proyecto CIAT-Banco Mundial-PNUMA (Washington DC: Banco Mundial).

Centro Peruano de Estudios Sociales 2008 *"Plan Sur, el plan que nunca existió"* (Lima: CEPES). Disponible en www.cepes.org.pe/revista/r-agra93/LRA93-12-13.pdf. Acceso17 de Marzo de 2009.

Chacaltana, Juan 2006 ¿Se puede prevenir la pobreza? (Lima: CIES).

Escobal, Javier y Ponce, Carmen 2008 *"Dinamicas Provinciales de Pobreza en el Peru 1993-2005".* Documento de Trabajo N°11.

Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago de Chile.

Escobal, Javier y Torero, Máximo 2000 ¿Cómo e*nfrentar una geografía adversa? El rol de los activos públicos y privados* (Lima: GRADE).

Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social en el Perú-FONCODES 2006 *Focalización Geográfica: El Nuevo Mapa de Pobreza de FONCODES 2006* (Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social).

Fotheringham, Steward; Brunsdon, Chris and Charlton Martin 1996 *"The geography of parameter space: an investigation of spatial non-stationarity"* en *Geographical Analysis* Nº 28 (4) pp. 281-298.

Fotheringham, Steward; Brunsdon, Chris and Charlton Martin 1997 *"Two techniques for exploring nonstationarity in geographical data"* en *Geographical Analysis* Nº 4 (1) pp. 59-82.

Fotheringham, Steward; Brunsdon, Chris and Charlton Martin 2002 *Geographically Weighted Regression: the analysis of spatially varying relationships* (Chichester: Wiley Print).

Glave, Manuel; Fort, Ricardo and Rosemberg, Cristina 2009 *Disaster Risk and Poverty in Latin America: The Peruvian Case Study* (Lima: PNUD).

Goodchild, Michael 1988 "Spatial Autocorrelation" en *Concepts and Techniques in Modern Geography (CATMOG)* Nº 47 (Norwich: Geobooks),

Holzman, Ron and Jorgensen, Steen 1999 *Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Strategy* (Washington DC: The World Bank).

Holzman, Ron; and Jorgensen, Steen 2000 *Social Risk Management: A new conceptual framework for Social Protection, and beyond* (Washington DC: The World Bank).

Instituto Nacional de Defensa Civil 2005 *Compendio Estadístico de Prevención y Atención de Desastres 2005* (Lima: Ministerio de Defensa y Sistema Nacional de información para la Prevención y atención de Desastres /SINPAD).

Kanbur, Ravi and Squire, Lyn 1999 *The evolution of thinking about poverty: Exploring the interactions* (Washington DC: The World Bank).

Manrique Morales, Luis 2007 *Focalización Geográfica Intradistrital: Un mapa de pobreza para ámbitos distritales* (Lima: FONCODES-BID).

Organización Mundial de las Naciones Unidas 2006 *Desastres Naturales en el Perú: De la limitación de daños al manejo y prevención de riesgos* (New York: ONU).

The World Bank 2006 *Hazards of Nature, Risks to Development. An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters* (Washington DC: World Bank).

Tobler, Waldo 1970 *"A computer movie simulating urban growth in the Detroit region"*. Economic Geography, Nº 46, Vol 2, 234-240.

Van Aalst, Maarten 2006 *The impacts of climate change on the risk of natural disasters* (The Hague: Red Cross/Red Crescent Centre on Climate Change and Disaster Preparedness).

Van Aalst, Maarten and Burton, Ian 2004 *Look before you leap: A risk management approach for incorporating climate change adaptation in World Bank* (Washington DC: The World Bank).

COLECCIÓN CLACSO-CROP

En América Latina, desde inicios de los años ochenta del pasado siglo y hasta los albores del siglo XXI, el neoliberalismo se instituye como nuevo régimen económico. De la mano de las reformas económicas, este sistema propició la instauración de un modelo de regulación social con nuevos patrones de integración y legitimación que marcaron la orientación y el desarrollo de las políticas públicas, en general, y de las de lucha contra la pobreza, en particular.

Comenzaron a desarrollarse programas alimentarios, de asistencia al empleo, de transferencia de ingresos, de mejoramiento de hábitat, etc., con lineamientos muy similares, sin afectar sustancialmente la realidad social latinoamericana caracterizada por altos niveles de pobreza en un contexto de extrema desigualdad social. Además de debates sobre aspectos técnicos involucrados en el diseño de los programas y servicios sociales, la orientación de estos programas –consistentes con las instrucciones de los organismos multilaterales de crédito– reavivó la discusión acerca de la dimensión política de la acción social, en términos de la estrategia de desarrollo y de las relaciones Estado-mercado-sociedad. Este debate es particularmente importante en la actual coyuntura política latinoamericana, sobre todo para examinar las alternativas viables de lucha contra la pobreza que surgen en los intentos de cambiar las relaciones Estado-mercado-sociedad que se han configurado en la etapa neoliberal.

Patrocinado por

Norad

Norwegian Agency for Development Cooperation

CROP

Comparative Research Programme on Poverty

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

ISBN 978-987-1891-19-1

9 789871 891191