

CRÍTICA y EMANCIPACIÓN

Revista latinoamericana de ciencias sociales

ISSN 23129190 - Año VI N° 11

Primer semestre

Enero - Junio 2014

SUR-SUR

Sabelo J. Ndlovu-Gatseni
El presente sombrío y
el futuro misterioso

MEMORIA

Sobre Stuart Hall

PERSPECTIVAS

Karina Bidaseca
Mundos (pos)coloniales.
Consideraciones sobre la raza,
género/sexo, agencia/tiempo y
ensayo sobre el Tercer feminismo

INVESTIGACIONES

Dossier Ciudades

- Guetos urbanos
- Transporte público
- Política habitacional

Dossier Cuba

- Conectividad y acceso a internet
- Empleo y seguridad social
- Políticas públicas y
problemática racial

APORTES

Migraciones en América Latina

Roberto Benencia | Guilherme
Mansur Dias | Carolina Stefoni |
Luis Eduardo Thayer Correa |
Bela Feldman-Bianco



CLACSO

11



The background of the page is a faded, light-colored illustration. It depicts a woman in a patterned dress standing in a room with a thatched roof. To her right is a large potted plant with many leaves and flowers. The overall style is reminiscent of a traditional painting or tapestry.

CRÍTICA y EMANCIPACIÓN

Crítica y Emancipación

Año VI Nº 11 / Publicación semestral / Primer semestre de 2014

Director

Pablo A. A. Gentili

Editor

Marín Granovsky

Consejo de Redacción

Fernanda Saforcada | Sara Victoria Alvarado | Pablo Vommaro | Dominique Babini | Natalia Gianatelli | Graciela Frigerio | Karina Bidasesca | Daniela Perrotta | Nicolás Arata | Lucas Sablich [Secretario de Redacción] | Gabriela Porta [Secretaria de Redacción]

Consejo Editorial

Crecencio Alba Pinto [Universidad Mayor de San Simón, Bolivia]
Maribel Aponte [Escuela Graduada de Administración de Empresas - EGAE/
UPRRP, Puerto Rico]
Ana María Barletta [Universidad Nacional de La Plata, Argentina]
Cesar Barreira [Laboratório de Estudos da Violência, Universidade Federal do
Ceará - LEV/UFC, Brasil]
Carmen Caamaño Morua [Universidad de Costa Rica]
Gerardo Caetano [Universidad de la República, Uruguay]
Magdalena Cajias [Postgrado en Ciencias del Desarrollo - CIDES/UMSA, Bolivia]
Alba Carosio [Universidad Central de Venezuela, Venezuela]
Suzy Castor Pierre-Charles [Centre de recherche et de Formation Economique
et Sociale pour le Developpement, Haiti]
Francisco Luciano Concheiro [Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad
Xochimilco, México]
Myriam Feldfeber [Secretaría de Investigación y Posgrado - SIFyL/UBA, Argentina]
Armando Luis Fernández Soriano [Fundación Antonio Núñez Jiménez de la
Naturaleza y el Hombre, Cuba]
Alejandro Grimson [Instituto de Altos Estudios Sociales - IDAES/UNSAM, Argentina]
Fernando Mayorga [Instituto de Estudios Sociales y Económicos - IESE/UMSS, Bolivia]
Victor Manuel Moncayo [Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un
Derecho Alternativos - ILSA, Colombia]
Lucio Oliver [Universidad Nacional Autónoma de México]
Juan Ponce [Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador]
Jesús Redondo Rojo [Universidad de Chile, Chile]
José Carlos Rodríguez [Centro de Documentación y Estudios, Paraguay]
Jorge Rovira Mas [Instituto de Investigaciones Sociales - IIS/UCR, Costa Rica]
Leticia Salomón Alvarez [Universidad Nacional Autónoma, Honduras]
Ingrid Sarti [Universidad Federal de Río de Janeiro - UFRJ, Brasil]
Silvia Helena Simões Borelli [Programa de Estudio Pós-Graduados em Ciências
Sociais da Pontifícia - PEPG/PUCSP, Brasil]
Mabel Thwaites Rey [Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe -
IEALC/UBA, Argentina]
Eduardo Toche Medrano [Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Perú]
Magdalena Valdivieso [Departamento de Investigación - DI/UARCIS, Chile]
Enrique Valencia Lomeli [Centro Universitario de Ciencias Sociales y
Humanidades - CUCSH/UDG, México]
Victor Vich [Instituto de Estudios Peruanos - IEP, Perú]

Domicilio de la publicación

Estados Unidos 1168, C1101AAX, Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Teléfono: [54 11] 4304-4302 | <www.clacso.org>



CRÍTICA
y EMANCIPACIÓN

Revista latinoamericana de ciencias sociales

Año VI N° 11
Primer semestre 2014



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO

Secretario Ejecutivo

Pablo Gentili

Directora Académica

Fernanda Saforcada

Coordinador Editorial

Lucas Sablich

Coordinador de Arte

Marcelo Giardino

Diseño Editorial

Fluxus estudio

Arte de Tapa

Detalle de *Marché rural*, Micius Stephane, 1938. Musée Nader, Port-au-Prince.

Impresión

Gráfica Laf SRL

Propietario Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO

ISSN: 1999-8104 - Impreso en Argentina - Junio de 2014

ISSN Digital: 2312-9190

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

Dirección Nacional del Derecho de Autor: Expediente en trámite.

Se autoriza la reproducción de los artículos en cualquier medio a condición de la mención de la fuente y previa comunicación al director.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los 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.

Sumario

11 Presentación
El trabajo de pensar
Martín Granovsky

Sur -Sur

17 El presente sombrío y el futuro misterioso
Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni

Memoria

55 Stuart Hall
Karina Bidaseca

Perspectivas

63 Mundos (pos)coloniales. Consideraciones
sobre la raza, género/sexo, agencia/tiempo y
ensayo sobre el Tercer feminismo
Karina Bidaseca

Investigaciones

Dossier Ciudades

89 Impacto de la política habitacional sobre la segregación espacial y la formación de guetos urbanos en la ciudad de Panamá
Azael Carrera Hernández

161 Políticas de transporte público y su efecto sobre la equidad. Avances y desafíos en la reforma del sistema de la ciudad de Montevideo
Diego Hernández

215 Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda. Um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades
Luciana F. Tatagiba, Ana Cláudia Chaves Teixeira, Karin Blikstad y Stella Zagatto Paterniani

Dossier Cuba

291 La hora de los desconectados. Evaluación del diseño de la política de “acceso social” a Internet en Cuba en un contexto de cambios
Milena Recio Silva

379 La reconfiguración de la Política de Empleo y Seguridad Social. Horizontes para pensar la relación igualdad-ciudadanía en el contexto cubano actual
Ángela I. Peña Farías y Rosa María Voghon Hernández

469 Brechas en el silencio. Ciencias sociales, conflictos y políticas públicas en el problema racial en Cuba
Roslin Bayona Mojena

Aportes

- 519** Itinerarios migratorios de familias bolivianas en América y Europa entre mediados del siglo XX y la primera década del siglo XXI
Roberto Benencia
- 557** Migração, segurança e governabilidade migratória. O papel dos Organismos Internacionais
Guilherme Mansur Dias
- 581** La construcción racializada del migrante en el norte de Chile
Carolina Stefoni
- 597** Instituciones precarias, democracia en crisis y sujetos emergentes. Apuntes para pensar los flujos migratorios América Latina-Europa desde una mirada política
Luis Eduardo Thayer Correa
- 613** La libre circulación de las personas debería ser considerada como una utopía
Bela Feldman-Bianco
- 627** Misión de la revista y sistema de revisión por pares
- 629** Pautas para la presentación de originales de la Revista *Crítica y Emancipación*

Presentación

El trabajo de pensar

Cada vez más en América Latina y el Caribe, tanto las políticas públicas como la investigación de las ciencias sociales sobre los desafíos de la vida cotidiana tienen un ámbito: las grandes ciudades. Sucede con la seguridad, o con la inseguridad, o con la discusión sobre las estrategias de seguridad ciudadana. Ocurre con los planes de vivienda o la inexistencia de ellos. Con la cultura. Con la comunicación masiva mediante redes sociales o en 3 D, es decir cara a cara y en la calle. Y, sin duda, también con el transporte público. Sería reduccionista pensar que las grandes manifestaciones de Brasil a mediados de 2012 respondieron solo a reivindicaciones relacionadas con el transporte deficiente. Sin embargo, el primer instrumento público de agrupación de ciudadanos en protesta se llamó Movimiento Pase Libre. El gobierno, a través de la propia presidenta Dilma Rousseff, resolvió encontrarse con los líderes del MPL en Brasilia. El Partido de los Trabajadores y las centrales sindicales tomaron la reivindicación sobre transporte como válida y decidieron participar de varias manifestaciones. Los paulistas, por ejemplo, llegaron a discutir la velocidad promedio de un autobús desde las afueras de San Pablo hasta el centro. No era un debate vano. Viajar mal, como vivir hacinado, equivale a ser más pobre, más vulnerable. A disponer de menor tiempo libre para acceder incluso a los derechos

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

habilitados por los procesos políticos que en el continente comenzaron hace ya más de una década. Por eso *Crítica y Emancipación* dedicó uno de sus *dossiers* de este número a la discusión sobre las ciudades.

La clave urbana está presente también en Cuba, donde se despliega el llamado proceso de actualización, que apunta a lograr que un porcentaje mayor del Producto Bruto Interno surja del sector privado cooperativo a expensas del abrumador peso actual del Estado como generador de la producción de bienes y servicios. Cuba es, precisamente, el tema de otro de los *dossiers* de esta edición. En los investigadores cubanos en ciencias sociales puede detectarse, como en todo buen investigador, un tono conjetural. Quizás lo nuevo sea, esta vez, que ése es el tono predominante entre los cubanos y las cubanas de a pie y entre los líderes políticos. Un nivel tan fino de sintonía tal vez pueda explicarse por el nivel de los desafíos futuros. Como está reflejado en los artículos de *Crítica y Emancipación*, esos desafíos tienen que ver con los niveles de igualdad futura a preservar o a incrementar, con la solución de contradicciones sobre el uso de la web en favor de una mayor productividad social, con cambios en el régimen de empleo que garanticen aterrizajes suaves y con altos niveles de reflexión tanto a nivel masivo como de los especialistas. La falta de límites preestablecidos para esa reflexión es otro de los asuntos importantes. Lo prueba el caso del racismo. Aceptar el racismo remanente, aun con 55 años de Revolución, supone un ejercicio sistemático de curiosidad social que puede ayudar a comprender qué sucede sin velos ni preconceptos.

Como la vida en las grandes ciudades o las transiciones políticas, las migraciones ocupan buena parte de la producción de nuevos conocimientos en los últimos años. No se trata solo de los millones de refugiados y desplazados que deambulan por el mundo forzados por las crisis políticas, las guerras civiles o la acción de paramilitares. Se trata, por un lado, del movimiento normal de un mundo globalizado y, por otro, de fenómenos que solo un positivismo fuera de época podría llamar “catástrofe humanitaria”. Ni el colonialismo o las políticas neoliberales, ni las formas de perpetuación del viejo colonialismo en la falta de reparaciones de fondo y tampoco, por cierto, la xenofobia, son fenómenos naturales. No es natural el calentamiento del planeta. Menos natural todavía es la fijación de cupos y el estímulo de guetos, o la discriminación y la administración restrictiva de las migraciones al interior de los países.

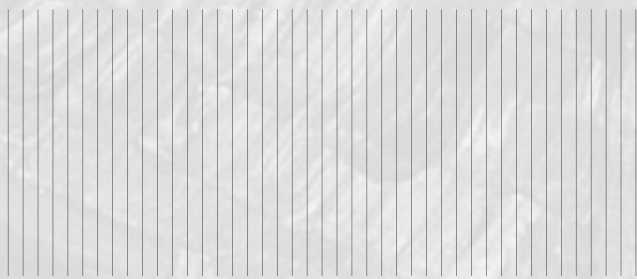
El poscolonialismo es otro de los temas que aborda este número de *Crítica y Emancipación*, que recuerda a Suart Hall y, otra vez, se compromete en la colaboración Sur-Sur del modo en que lo hace el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales en

cada una de sus actividades: realizándola en concreto, mostrando la producción intelectual reciente. Lo contrario de poner un ancla en un discurso que solo enuncie cuán necesaria resultaría esa colaboración para mejorar este mundo. El pensamiento crítico va siempre más allá de las buenas intenciones. Si no, ni es pensamiento ni es crítico. Y menos que menos emancipador.

La publicación que les acercamos tiene, además, un valor especial, porque sus materiales son el resultado de la dinámica diaria de una institución en crecimiento. Las producciones sobre Cuba y sobre las ciudades fueron realizadas por investigadoras e investigadores que recibieron becas de CLACSO. El *dossier* acerca de las migraciones es el producto del Grupo de Trabajo que investiga sobre estos temas, que en su período 2013-2016 está coordinado por la mexicana Liliana Rivera y el argentino Eduardo Domenech.

Las ciencias sociales no crean la realidad pero pueden anticipar cuáles serán los escenarios y adelantar los fundamentos para un debate profundo.

Martín Granovsky
Editor de *Crítica y Emancipación*



SUR-SUR



El presente sombrío y el futuro misterioso

Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni

Resumen

Este artículo examina la fenomenología de la incertidumbre como una ideología difundida globalmente que interfiere con el desarrollo de la democracia, el buen vivir y la paz de los pueblos tanto en África como en el resto del mundo, comprometiendo la economía, los derechos humanos y la justicia social de los proyectos de nación. El autor nos lega un análisis radical y crítico de la producción de los principales intelectuales mientras refuta los aspectos más sombríos del neoliberalismo. También bosqueja medios alternativos como instancias superadoras: adhiriendo a los saberes y cosmologías del Sur Global.

Abstract

This paper examines the phenomenology of uncertainty as a globally overspread ideology that interferes with the development of democracy, good living and peace for people both in Africa and worldwide, compromising economy, human rights and social justice of any national project. The author bestows a radical and critical analysis on the main thinker's production at the time he argues the murky aspects of Neoliberalism. He also provides insights of alternative means to overthrow it: engaging with the knowledges and cosmologies of the Global South.

CvE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni

Doctor en Estudios históricos por la Universidad de Zimbabwe. Máster en Historia africana por la Universidad de Zimbabwe. Profesor adjunto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sudáfrica. Investigador asociado del Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales y del Centro Ferguson de Estudios Africanos y Asiáticos, Universidad Abierta, Reino Unido. Publicó más de veinte obras de trabajo académico sobre estudios poscoloniales, derechos humanos y democracia, así como sobre estudios de seguridad.

PhD in Historical Studies at University of Zimbabwe. MA in African History at University of Zimbabwe. Associate Professor of Development Studies, University of South Africa. Associate Researcher, South African Institute of International Affairs, and Associate Researcher, Ferguson Centre for African and Asian Studies, Open University, United Kingdom. He has published over twenty pieces of academic work on postcolonial studies, human rights, and democracy as well as security studies.

Palabras clave

1| África 2| Colonialismo / Poscolonialismo 3| Incertidumbre 4| Estudios del desarrollo
5| Proyecto nacional 6| Política

Keywords

1| Africa 2| Colonialism / Postcolonialism 3| Uncertainty 4| Development Studies
5| National Project 6| Politics

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

NDLOVU-GATSHENI, Sabelo J. El presente sombrío y el futuro misterioso. *Crítica y Emancipación*, (11): 17-52, primer semestre de 2014.

El presente sombrío y el futuro misterioso* **

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Hemos sido arrojados a una época en la que todo es provisorio. Las nuevas tecnologías alteran nuestras vidas diariamente. Las tradiciones del pasado no se pueden recuperar. Al mismo tiempo, tenemos escasa idea de lo que el futuro nos deparará. Nos vemos obligados a vivir como si fuéramos libres

Gray, 2004: 110.

Introducción

Lo que recorre este trabajo es el tema complejo de la fenomenología de la incertidumbre humana. La cuestión de la incertidumbre humana en este siglo es obvia, incluso, para los historiadores que suelen sentirse más cómodos con la familiaridad de los pasados de la humanidad que con el presente sombrío y el futuro misterioso. Becker (1994: xii-xiv) explicó que la “fenomenología de la incertidumbre” está caracterizada por manifestaciones de convergencia e intersección de épocas que causan inestabilidades y dudas acerca de las adecuaciones del orden normativo existente de la vida, falta de confianza en las cosmovisiones existentes, fragmentación de identidades, ruptura de los valores conocidos de sociabilidad y civilidad, y signos visibles de la vacuidad de las nociones sobre el Estado nación. Esta incertidumbre engendra una nueva búsqueda de certeza y formas alternativas de organización de la vida humana superadoras de las ideas westphalianas que ponen al Estado nación en el centro de vida humana.

Wole Soyinka en sus Conferencias Reith transmitidas por la Radio 4 de la BBC en 2004, comentó un aspecto de la incertidumbre humana que llamó el “clima de miedo”. Sus palabras:

|||||

* El artículo que aquí reproducimos es el capítulo 8 del libro: Ndlovu-Gatsheni, Sabelo J. 2013 *Coloniality of Power in Postcolonial Africa: Myths of Decolonization* (Dakar: CODESRIA).

** Traductora: Eugenia Cervio.

Hace pocos decenios la existencia del miedo colectivo tenía un rostro evidente –la bomba atómica. Mientras que esa fuente, en la actualidad, no está del todo ausente, se puede afirmar que hemos avanzado más allá del temor a la bomba. Una amenaza nuclear también es implícita en el actual clima de miedo, pero la bomba atómica es otra arma más en su arsenal [...]. Lo que aterra al mundo, sin embargo, ya no es la posibilidad de Estados súperpoderosos desencadenando el escenario final mundial –la *Destrucción Mutua Asegurada* (MAD) que alguna vez, paradójicamente, también sirvió como su propio mecanismo de restricción mutua. Hoy el miedo es el del poder furtivo, invisible, el poder del cuasi Estado, esa entidad que no reclama ningún límite físico, ni iza ninguna bandera nacional, no está inscrita en la lista de ninguna asociación internacional, y cada una de sus partes está tan desquiciada como el evangelio de la aniquilación MAD que fue enunciado muy tranquilamente por las superpotencias (Soyinka, 2004: 8-9).

Soyinka estaba meditando sobre el terrorismo global como una fuente mundial de incertidumbre e inseguridad que fue personificada por Osama Bin Laden, quien fue asesinado por las fuerzas militares de Estados Unidos en Pakistán en la víspera de Pascua de 2011. La raza humana también se enfrenta a la amenaza del VIH-SIDA que sigue haciendo estragos en África, en parte porque el tratamiento antirretroviral es escaso e inasequible para las comunidades pobres afectadas. La incertidumbre que envuelve al mundo sacudió los cimientos del sólido humanismo neoliberal del la Posguerra Fría, que hasta eclipsó célebres escatologías religiosas del siglo XX, ya fueran de tinte islámico o cristiano. Lo que está en juego y en crisis es la idea de progreso. El progreso es esa firme creencia humana en los agenciamientos populares para liberarse de cualquier tipo de coacciones y límites externos a sus vidas.

La incertidumbre también se manifiesta en los discursos de los estudios sobre desarrollo. La incertidumbre intelectual y la crisis de creencia en el progreso se remontan a los años noventa. Fue abiertamente encapsulada en las distintas versiones de pensamiento posmoderno y el auge de las nociones de la sociedad del riesgo. La idea de una sociedad de riesgo fue postulada por el sociólogo alemán Ulrich Beck en 1986 al captar el surgimiento del sentimiento de que era inútil mirar hacia el futuro y planificar con antelación debido a las incertidumbres impredecibles (Beck, 1994). Este pensamiento proviene del pesimismo desarrollista de los años ochenta, abonado por las nociones de la brecha insalvable entre los países pobres y ricos que siguió desplegándose

desde 1945. Wolfgang Sachs (1992: 1) tiró la toalla sobre el desarrollo y propuso: «Es la hora de dismantelar esta estructura mental».

La incertidumbre sobre el desarrollo se sintió con más fuerza en el “mundo neocolonizado poscolonial” que se examina en este libro, donde el desarrollo económico serio fue evasivo desde los años setenta. La interrupción del proyecto de descolonización que se manifestó a fines de los sesenta y principios de los setenta abrió las puertas de la incertidumbre para que reine en África. Empero, la incertidumbre siempre coexistió con el pesimismo y el optimismo. Con todo, intelectuales como Lopes (2010) perduran en su optimismo sobre

La incertidumbre intelectual y la crisis de creencia en el progreso se remontan a los años noventa. Fue abiertamente encapsulada en las distintas versiones de pensamiento posmoderno y el auge de las nociones de la sociedad del riesgo.

el futuro económico de África. Lopes sostiene que los Estados nacionales poscoloniales africanos están entre los más recientes del mundo y tienen un vigoroso potencial para lograr el desarrollo económico y reclamar el siglo XXI.

Entre los signos positivos del potencial económico de África, Lopes citó el ejemplo de Sudáfrica que no tiene deudas, un hecho anómalo en África. En segundo lugar, citó el caso de las potencias emergentes como Brasil, India y China que invierten cada vez más en el continente africano, con la China como principal inversora. En tercer lugar, citó el crecimiento de relaciones Sur-Sur que están a punto de eclipsar las relaciones de explotación Sur-Norte previas dominadas por el compromiso del donante/receptor que no contribuyeron al desarrollo económico africano.

Para Lopes, por lo tanto, los países en vías de desarrollo del Sur aprendieron una buena lección sobre cómo trabajar junto a grupos estratégicos del Sur como BRIC (Brasil, India y China) y G22, que les permitió ganar espacio dentro del gobierno mundial para articular intereses comunes. Estos grupos robustos y articulados de los países en vías de desarrollo convirtieron con éxito las mesas redondas Doha y las cumbres de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en lugares de lucha. Ellos consolidaron una voz y un espacio en la

política y economía mundial y África se beneficia de este espacio político abierto. Lopes habló sobre el surgimiento de lo que él denomina “la Agencia del Sur” capaz de abrir un espacio político para los países en vías de desarrollo dentro de los principales burós mundiales donde se toman las decisiones económicas y políticas, tales como el FMI y el Banco Mundial.

Lopes también sostuvo que lo que se escribía en la pantalla global estaba aumentando la renovación africana que a menudo se ve eclipsada por concentrarse en puros casos de teatralismo político, de líderes como el presidente Robert Mugabe de Zimbabwe, que luego fueron exagerados para mostrar que África estaba condenada al fracaso. Para él, las tendencias positivas en África han superado con creces las tendencias negativas en los ámbitos económicos de la vida. Hubo una marcada reducción de la escalada de las guerras civiles que comprometían el potencial económico y las iniciativas del continente (Lopes, 2010). Lopes señaló que África sobrevivió perfectamente a la crisis financiera mundial porque sus bancos no estaban plenamente integrados a la banca occidental global. De hecho, en lugar de entrar en crisis como otros países, África mantuvo el crecimiento económico constante durante la crisis de 2008 y 2009. El optimismo de Lopes fue compartido por John Weeks (2010), quien citó el caso de la Declaración de Freetown, delineada por los ministros de Hacienda africanos en agosto de 2009 en la que expresaron su libertad de la tutela del FMI y el Banco Mundial y se comprometieron a llevar las riendas del destino económico del continente africano.

Este optimismo también debe procurar no minimizar el chaleco de fuerza estructural de la matriz colonial del poder que sigue manteniendo las hegemonías jerárquicas de dominación entre el Sur y el Norte. África no puede mantener un buen espacio político en la gran buró de la política y la economía mundial mientras que las realidades del neocolonialismo no sean quebradas y eliminadas completamente de cada área de la vida, como: cultura, epistemología, discurso, lenguaje e imágenes. Lo que puede decirse con confianza es que África tiene una larga batalla por librar antes de que pueda reclamar el siglo XXI como propio.

En el plano político, África manifiesta actualmente una profunda crisis ideológica que emana del reflujo de la imaginación revolucionaria, agotamiento de los registros utópicos de la libertad y las limitaciones inherentes de las pretensiones emancipadoras neoliberales. Mientras que el fin de la Guerra Fría arrojó un nuevo mundo dominado por la democracia neoliberal y el capitalismo mundial, esa euforia del “fin de la Historia” fukuyamica fue breve, y rápidamente fue

substituida por una nube de incertidumbres engendrada por la crisis del humanismo capitalista milenario.

Desde que Fukuyama pronunció su “tesis del fin de la Historia” el radicalismo revolucionario, de cualquier tipo, llegó a ser considerado profundamente antisistémico cuando no inductor del terror. Una vez representado de esta manera negativa se criminalizó el concepto de revolución, que quedó abierto a la disciplina sistemática para servir el *statu quo*. Fue en este contexto que las imaginaciones africanas de libertad quedaron prisioneras del neoliberalismo *naif* mediado por nociones de globalización, reinado del libre mercado, y celebraciones románticas de desterritorialización, cosmopolitismo, multiculturalismo y multipartidismo.

Las incertidumbres humanas fueron generadas por ansiedades humanas para captar esquivo “real” lacaniano. Según el psicoanalista francés Jacques Lacan lo “real” denota el cielo-paraíso como un “no-espacio” en el cual la identidad humana, las aspiraciones, los sueños, visiones e imaginaciones residen en su forma ideal (Lacan, 1977). Lo es intrigante sobre lo “real” es que resiste a la comprensión y la simbolización y sigue existiendo como aquello que los seres humanos aspiran a comprender. Se encuentra más allá del conocimiento humano y escapa a la representación lingüística; *ergo* todo intento de describir y definir lo “real” está destinado a terminar en un callejón sin salida.

Pero lo “real” existe en oposición a lo que Lacan (1977) denominó “realidad”, que fue la creación o el resultado de un conjunto específico de prácticas discursivas y mecanismos de poder histórica y sociológicamente condicionados (Zizek, 2001: 66). Lo “real” se convierte en ese límite externo (ese presente que está ausente) tomando prestada la terminología de Ernesto Laclau, que existe más allá de las experiencias humanas vividas. Zizek (2001: 166) considera lo “real” como una “ilusión” que existe persistentemente contra la presión de la realidad. Este análisis lacaniano y zizekiano de la “realidad” y lo “real” ayuda al nuestro, al comprender cómo los seres humanos se enfrentan con la realidad durante momentos hostiles, traumáticos e inciertos en la historia a través de la producción de registros utópicos como nacionalismo, democracia, liberalismo, derechos humanos, socialismo, capitalismo, sociedad civil y esfera pública, etc., ya que intentan reducir la brecha entre la realidad y lo “real”. Lo que los seres humanos hacen sin tregua y sin descanso es tratar de conocer y capturar lo “real” a través de la simbolización, representación, denominación y otras formas de ingeniería social y política (Stavrakakis, 1999: 74). Esto es parte de cómo los seres humanos luchan por trascender la fenomenología de la incertidumbre. Jean Hillier dijo lo siguiente:

Este es el “juego” que lleva a la aparición de políticas entre puntos de vista simbólicos diferentes acerca de cómo debería ser el “mundo”, y a la institución política de una nueva fantasía (decisión/opinión aceptada, etc.) en lugar de una dislocada (Hillier, 2003: 46).

El filósofo inglés John Gray (1994) sostuvo que una de las características fundamentales de los seres humanos es su rechazo de la contingencia de la humanidad. Esto se realiza a través de mediaciones religiosas y filosóficas. La otra característica común de la humanidad es la creencia de ser una especie exclusiva capaz de dominar su propio destino a diferencia de las vacas, perros y gatos. Según Gray (2004: 4), la creencia humana en el progreso es mera fe y superstición.

Para los africanos y los no africanos, en todo el mundo, sobrellevar la fenomenología de la incertidumbre implicó el despliegue creciente del registro utópico de la democracia, que asumió un significado cobertor de varias demandas y anhelos humanos articuladas en lenguajes de libertad, reforma, igualdad, fraternidad, gobernabilidad, convivencia ética, bienestar material, justicia social, liberación, reconocimiento de la diferencia, buen gobierno corporativo, emancipación, paz social, seguridad humana y e incluso nacionalismo progresivo.

Derechos humanos, dignidad humana y derechos populares estaban implícitos en la democracia. En el África de la Posguerra Fría, en que el Estado en lugares como Zimbabwe, Sudán, Liberia, Somalia, el Chad, norte de Uganda, y la parte oriental de la República Democrática del Congo (RDC) no puede proveer seguridad humana, bienestar material ni paz social a sus ciudadanos, los registros utópicos de la sociedad civil y la esfera pública han llegado a dar esperanza a los débiles y vulnerables, mientras que los poderosos “Señores”, ilegítimos y no queridos, continúan con la política del jefe militar y la violencia (Reno, 1999).

Los sectores vulnerables de la población, incluidos los ancianos, las mujeres y los discapacitados anhelaban el retorno de la civilidad, la paz social y la seguridad humana en aquellas sociedades desgarradas por la guerra y la violencia. Pero los “Señores” africanos como Jonas Savimbi de Angola que libró una larga guerra por el poder hasta su asesinato en 2002; Robert Mugabe de Zimbabwe que se aferró al poder por todos los medios por más de 30 años; Charles Taylor de Liberia que lideró una de las campañas más brutales que cobró miles de vidas y; Joseph Kony de Uganda cuyo Ejército de Resistencia del Señor (LRA, por sus siglas en inglés) no es piadoso en absoluto, entre tantos otros, que controlan medios e instrumentos de

violencia, siguen persiguiendo el poder y la riqueza a través del empleo de algunos de los medios más depredadores, brutales y violentos que hacen que la vida de los ciudadanos comunes sea muy incierta. Fuera de África también hubo numerosos traficantes de guerras, como el ex presidente de Estados Unidos George Bush y el difunto Saddam Hussein de Irak. Mientras que los débiles y vulnerables hablan de y aspiran a la gobernabilidad democrática y a sociedades conscientes de los derechos humanos, los poderosos hablan de nacionalismo y patriotismo. Esta situación se está registrando actualmente en Zimbabwe donde:

En el plano político, África manifiesta actualmente una profunda crisis ideológica que emana del reflujó de la imaginación revolucionaria, agotamiento de los registros utópicos de la libertad y las limitaciones inherentes de las pretensiones emancipadoras neoliberales.

La historia patriótica afirma la centralidad de la tradición revolucionaria radical de Zimbabwe que se basa en cuatro temas: la tierra; la raza; la dicotomía entre “traidores” y “patriotas”; y el rechazo a la interferencia occidental basada en lo que se percibe como “ideales occidentales” como el de los derechos humanos (Tendi, 2010: 1).

En medio de esta incertidumbre algunos pensadores como el periodista veterano John Pilger se volvieron muy críticos de la democracia liberal como registro utópico de liberación, así como de algunos modos en que el discurso democrático fue desplegado por las potencias para exacerbar la incertidumbre en lugares como Irak y Afganistán. Según él:

“Democracia” es hoy el libre mercado –un concepto privado de libertad. “Reforma” es hoy la negación de la reforma. “Economía” es la relegación de las actividades humanas a un valor material, a una línea inferior. Los modelos alternativos que están relacionados con las necesidades de la mayoría de humanidad terminan en el agujero de la memoria. Y la “gobernabilidad” –tan de moda en estos días, significa la aprobación económica de Washington, Bruselas y Davos. “Política Exterior” es servicio al poder

dominante. Conquista es “intervención humanitaria”. Invasión es “la construcción de la nación” (Pilger, 2008: 1).

Todos estos sentidos cambiantes y usos instrumentales de los conceptos otrora celebrados crean incertidumbres. Estos signos de incertidumbre mundial incitaron a Zizek a escribir un libro intitulado *En defensa de las causas perdidas* donde expuso plenamente estas imágenes apocalípticas del mundo (Zizek, 2008). John L. Comaroff y Jean Comaroff describieron nuestra época actual como dominada por “el capitalismo milenarismo” (Comaroffs, 2000: 291-343), y Zizek planteó el problema de la fenomenología de la incertidumbre de la siguiente manera:

[...] ¿Qué Causa debería interpelarnos? Las cosas se ven mal para Grandes Causas actuales, en la era “posmoderna”, a pesar de que la escena ideológica está fragmentada en una panoplia de posiciones que luchan por la hegemonía, hay consenso subyacente: la era de las grandes explicaciones terminó, necesitamos “pensamiento débil”, contra todo fundamentalismo, un pensamiento atento a la textura rizomática de la realidad; en política también, ya no deberíamos inscribir a sistemas omnicomprendivos y proyectos emancipatorios globales; la imposición violenta de mega soluciones debería dejar lugar a formas de resistencia e intervención específicas (Zizek, 2008: 1).

Zizek es un creyente del “vigoroso pensamiento” socialista, las “explicaciones a gran escala” y confía en las posibilidades de un mundo poscapitalista mejor. No cree que la emancipación humana sea una causa perdida y que los valores universales sean reliquias obsoletas de eras pasadas. Pero es muy crítico de cualquier potencial emancipatorio y de las pretensiones humanistas del capitalismo industrial así como el capitalismo posindustrial. Para Zizek (2009a), el tiempo de las pretensiones capitalistas liberales moralizantes y de la retórica de la salvación y la emancipación terminó.

Según el pensamiento de zizekiano dos acontecimientos recientes, a saber, los ataques del 11 de septiembre en Estados Unidos y la crisis crediticia mundial de 2008-2009 empujaron el último clavo en el ataúd del liberalismo capitalista y entregaron una muerte doble: “como doctrina política y como teoría económica” (Zizek, 2009a). Su imaginación del futuro es impulsada por lo que denomina “un salto de fe, la fe en causas perdidas” (Zizek, 2008: 1-2). Su tesis principal es que “las ideas verdaderas son eternas, son indestructibles, siempre vuelven cada vez se las proclama muertas” (Zizek, 2008: 4). Asimismo, Zizek es muy crítico de la estrategia capitalista milenaria actual que

intenta ocultar sus características de explotación a través de un proceso de “culturización” de la política. Disputó contra esta tendencia en los siguientes términos:

¿Por qué hay tantos problemas en la actualidad percibidos como problemas de intolerancia, antes que como problemas de desigualdad, explotación o injusticia? ¿Por qué el remedio propuesto es la tolerancia, en lugar de la emancipación, la lucha política o, incluso, la lucha armada? La respuesta inmediata está en la operación ideológica básica del multiculturalismo liberal: «la culturización de la política». Las diferencias políticas –diferencias condicionadas por la desigualdad política o la explotación económica– se naturalizan y se neutralizan en diferencias “culturales”, es decir, en diferentes “formas de vida” que son algo dado y no pueden ser superadas. Solo pueden ser “toleradas”. “[...] la causa de esta culturización es la marcha atrás, el fracaso de las soluciones políticas, tales como el Estado del bienestar o diversos proyectos socialistas. La tolerancia es su sucedáneo político (Zizek, 2009b: 19).

Zizek no está solo en su intento de explicar la fenomenología de incertidumbre manifiesta en el cuestionamiento de ética capitalista existente de la coexistencia humana. Los Comaroff estaban preocupados por repensar el desplazamiento de la “procedencia del Estado nación y sus fetiches, el surgimiento de nuevas formas de encantamiento y la explosión de los discursos neoliberales de la sociedad civil” (Comaroffs, 2000: 293). Se comprometieron con lo que denominan “nuestro dilema actual”. Se esforzaron por entender por qué las políticas de consumismo, derechos humanos y civiles coincidían con nuevos patrones de la violencia, la exclusión y por qué hubo este desconcertante y extraño acoplamiento de “legalista y libertario; constitucionalidad y desregularización; hiperracionalización y la proliferación exuberante de prácticas ocultas innovadoras y magia monetaria; esquemas piramidales y evangelios de prosperidad; los encantamientos, en sí, de una economía decididamente neoliberal cuyas especulaciones –más inescrutables que nunca– parecen invocar en su despliegue a nuevos espectros (Comaroffs, 2000: 292).

Sin embargo, es necesario tamizar cuidadosamente a través de lo que los letrados de orientación occidental abogaron como la solución a la incertidumbre en África. Reflexionar un poco en las ideas de Zizek revelará un incómodo eurocentrismo propuesto como la solución a los problemas mundiales. Leído detenidamente, el pensamiento marxista lacaniano ofrece ideologías regresivas como signos

de innovación y esperanza de salvación mundial. Maldonado-Torres (2003) analizó exitosamente el pensamiento de Zizek y reveló lo que realmente representa en la época actual de crisis ideológica mundial.

El programa de Zizek es rescatar el marxismo a través de una apelación a la ortodoxia, es decir, volver a arraigar la esperanza comunista en la cristiandad occidental después del colapso de la Unión Soviética (Maldonado, 2003). Zizek está aportando al mundo una lectura materialista del cristianismo como parte de una causa perdida, aunque digna, de emancipación humana. Maldonado-Torres (2003; 2004) es muy crítico del eurocentrismo abierto de Zizek con que defiende al cristianismo y fustiga religiones y espiritualidades no occidentales que también prometen la salvación a sus adherentes. Zizek, en sus postulados aparentemente radicales no logró “ocultar la cantidad de racismo epistémico” arraigado en la Ilustración (Maldonado-Torres, 2003). Su crítica radical de la modernidad occidental falla porque es parte del intento de salvar la misma modernidad. Uno puede leer la defensa de Zizek del cristianismo y sus intentos de rescatar el marxismo, que son parte de las ideologías del eurocentrismo, en *The Fragile Absolute* (2000) y *Puppet and the Dwarf* (2003).

En medio de esta incertidumbre: ¿Dónde yacen las imaginaciones acerca de la libertad y la liberación, y qué forma y dirección están tomando? Para responder a esta pregunta es necesario comprometerse críticamente con los registros utópicos del nacionalismo que continúan inspirando sueños de entidades homogéneas llamadas Estados naciones, así como también de nociones tales como soberanía, esfera pública y sociedad civil como los sitios de la imaginación de las formas particulares de la libertad de los que gozan los ciudadanos sin la injerencia del Estado y de los “Señores”. La complejidad de la situación en la que se encuentran los africanos respecto de la modernidad colonial y su respuesta condicionada a ella fue muy bien enunciada por David Attwell. Según él:

No hay escapatoria del encuentro con la modernidad, a menos que uno acepte el aislamiento o la excentricidad. En la práctica, sin embargo, la gente que afronta esta situación hace un esfuerzo constante para traducir las promesas de la modernidad a sus propias situaciones e historias, sin dudas para deseuropeizarlas tanto como sea posible (Attwell, 2005: 4).

El nacionalismo africano todavía ocupa un lugar especial en las historias africanas de libertad y merece atención como una ideología orientada al futuro. Pero algunos intelectuales como Mbembe (2002a, 2002b) y Appiah (1992) criticaron al afronacionalismo

radical actual como meros “*shibboleths* de geografías e historias desacreditados” que sirvieron para encender patologías primordiales, odios ancestrales, nativismo y afrofobias, e incluso, xenofobia. Sin embargo, algunos críticos y opositores de los “pos” (poscolonial, posmoderno y posestructuralista) como Zeleza (2003: vi; 2006: 89-129) y Mkandawire (2005) consideran este ataque al nacionalismo como un “sinsentido de moda”.

Zeleza y Mkandawire todavía confían en la fuerza redentora del nacionalismo. Zeleza sostiene que aquellos que rechazan el nacionalismo no hacen ningún intento por:

Lo que está fuera de duda es que nacionalismo africano tuvo una misión redentora y una trayectoria progresiva, aunque fuera muy complicada, comprometida, incompleta y problemática [...] el nacionalismo africano aún tiene algunos atributos revolucionarios y progresistas, a pesar de sus crisis recurrentes de autoritarismo y violencia.

[...] distinguir la problemática y los proyectos del nacionalismo; entre el nacionalismo represivo del imperialismo y el nacionalismo progresista de la resistencia anticolonial; entre el nacionalismo que lidera el control, la conquista y el genocidio y aquellos que buscan la descolonización y la emancipación de las naciones oprimidas y las comunidades; entre luchas por la dominación y luchas por la liberación; entre los objetivos reaccionarios, reformistas o revolucionarios de nacionalismos diferentes (Zeleza, 2003: vi).

Mkandawire (2005) reforzó el argumento de Zeleza al decir que a pesar de sus contradicciones y cuestionamientos internos, el nacionalismo africano aún intenta lograr la descolonización, la construcción de la nación (la formación del pueblo africano en una colectividad en la búsqueda de un fin político y de la construcción de de la nación como Estado, es decir, la elaboración de Estados africanos soberanos); incessantemente busca formas de gobierno tolerantes, estables, inclusivas, legítimas y populares (democratización); conseguir el crecimiento económico y la mejora del bienestar material de las personas (desarrollo económico y social); así como la construcción y consolidación del poder político (hegemonía) (Calhoun, 1997; Calhoun, 2007).

Pero el nacionalismo africano perdura como un registro utópico problemático de liberación, libertad y democracia, en particular si uno analiza detenidamente su base social y entiende su carácter contingente y derivado. Mamdani reveló la debilidad inherente del nacionalismo africano, cuando dijo:

Lo que yo sostengo es que la base social de nacionalismo es el nativo que cruzó el límite entre lo rural que incorporó al sujeto étnicamente y lo urbano que lo excluyó racialmente. Aunque más allá del lazo con el derecho consuetudinario, a este nativo se le negó el acceso a los derechos cívicos por motivos raciales. Es este nativo –los muchachos *veranda* de Nkrumah, los barqueros de Cabral y los cuadros del Frelimo– el que formó la base social del nacionalismo. Para crear un nacionalismo militante de masas, sin embargo, era necesario romper los límites entre el derecho consuetudinario y el civil. Habiendo cruzado ese límite de lo rural a lo urbano, fue necesario que, una vez más, los cuadros del nacionalismo militante vuelvan al campo para vincularse con las luchas campesinas contra las autoridades nativas. El nacionalismo tuvo éxito en la obtención de una base de masas solo en los casos en que logró superar la doble fractura que el poder trató de imponer a la sociedad: la urbana-rural, y la interétnica (Mamdani, 2000: 45).

Jean-Paul Sartre se refería a un problema similar de la base social del nacionalismo africano cuando dijo:

La élite europea se dedicó a producir una elite nativa. Eligieron adolescentes promisorios; les marcaron en la frente, como con un hierro al rojo vivo, los principios de la cultura occidental; rellenaron su boca con bozales sonoros, palabrejas pastosas que se adherían al cerco de los dientes. Luego de una breve estancia en la madre patria, los devolvieron blanqueados. Estas mentiras andantes no tenían ya nada que decir a sus hermanos (Sartre en Fanon, 1967: 7).

Esto fue cierto en el caso de los padres fundadores de los Estados naciones africanos como Jomo Kenyatta de Kenia, Leopoldo Sedar Senghor de Senegal, Kwame Nkrumah de Ghana y Kamuzu Banda de Malawi. Zeleza (2002) señaló que estos africanos cultos soñaron tanto en lenguas africanas como en europeas. Sufrieron de una crisis terrible: se les enseñó a odiar al África que los produjo y a admirar a la Europa que los rechazó.

Estas “mentiras andantes” se convirtieron en líderes nacionalistas y en los padres fundadores de los Estados naciones africanos.

No es de extrañar que nacionalismo africano se viera limitado en su capacidad de generar y reproducir ciudadanos autónomos, de sujetos coloniales africanos, desde el principio. Esa importante tarea del nacionalismo, como alcanzar la autodeterminación nacional de las ex colonias, rehacer las colonias en Estados naciones soberanos, iniciar un desarrollo económico beneficioso para los africanos previamente colonizados y e instalar la democracia, la dignidad humana y los derechos humanos que fueran negados bajo el colonialismo, se tornó cada vez más confusamente articulada (Mamdani, 1996; Zeleza, 2003).

Lo que está fuera de duda es que nacionalismo africano tuvo una misión redentora y una trayectoria progresiva, aunque fuera muy complicada, comprometida, incompleta y problemática. El nacionalismo, sin embargo, no puede ser totalmente descartado como si fuera “*shibboleths* de geografías e historias desacreditadas” y un proveedor de “patologías primordiales” (Zeleza, 2003). El hecho de que sus aspectos redentores y liberadores permanecieran sumergidos dentro de las complejas matrices coloniales del poder, y que no lograra la plena descolonización de África, no justifica el repudio y descarte completos. Como Moyo y Yeros (2007) argumentaron, el nacionalismo africano aún tiene algunos atributos revolucionarios y progresistas, a pesar de sus crisis reincidentes de autoritarismo y violencia. Moyo y Yeros aportan un estudio de caso detallado, el del nacionalismo zimbabwense, que fue capaz de entregar terrenos a los campesinos sin tierra en un ambiente restrictivo neoliberal de Posguerra Fría. Moyo y Yeros reconocen el logro de Zimbabwe de defender con valentía y sin ayuda de nadie la causa africana:

Zimbabwe, efectivamente, declaró el *default* de la deuda externa e impuso fuertes controles sobre su cuenta patrimonial y sus bancos; Zimbabwe fue uno de los actores principales en las alianzas a nivel mundial que frenaron las negociaciones de la OMC en Seattle, le dijo sus verdades al poder en Doha; y rechazó la reforma oportunista de las Naciones Unidas; Zimbabwe socavó sin ayuda a la NEPAD y reiteradamente confrontó al subimperialismo sudafricano y al imperialismo estadounidense, incluyendo a la República Democrática del Congo (RDC), a un costo elevado para sí (Moyo y Yeros, 2007b: 178).

Pero ese “costo elevado para sí” es lo que hizo que algunos investigadores dudaran del poder revolucionario y redentor del activismo nacionalista de inspiración estatal como una salvación para África (Ndlovu-Gatsheni y Muzondidya, 2011). A menos que el nacionalismo africano logre superar completamente las principales contradicciones

que fueran legadas por el colonialismo, que incluye tendencias represivas, autoritarias e intolerantes, seguirá siendo repudiado por algunos de sus antiguos partidarios y fundadores. El estado actual del nacionalismo africano es que, por más que intente disociar sus ideologías y prácticas de la epistemología colonial, “el autoritarismo de la época colonial [continúa] reproduciéndose a sí mismo dentro de los movimientos nacionalistas” (Mair y Sithole, 2002: 23). Incluso la esfera pública africana actual representa su interpelación a la esfera pública colonial, que existió como un sitio sagrado reservado para el grupo colonial de burgueses blancos que condujo el discurso público colonial y que “pensó” y “habló” en nombre de los “sujetos” coloniales africanos desprotegidos y subalternizados, en términos condescendientes y paternalistas. Esta vez, los roles paternalista y maternalista coloniales son jugados por las ONG locales e internacionales junto con organismos financieros internacionales como la Fundación Westminster, DFID y otros.

Una de las principales realidades de la vida africana bajo el colonialismo fue el exhaustivo y sistemático silenciamiento de los africanos. Austin Bukenya definió la “oralidad productiva” como la implicación de “autodefinición, autoafirmación, negociación de relaciones, reivindicación de los derechos y la denuncia de su violación” (Bukenya, 2001: 32; Zirimu & Bukenya, 1977). El silenciamiento de los africanos fue una parte lógica de la negación colonialista del acceso del pueblo africano a la esfera pública colonial, que fue protegida por amuralladas concepciones raciales y racializadas de ciudadanía (Ndlovu-Gatsheni, 2001: 53-83; Ndlovu-Gatsheni, 2006: 1-18). Desde la conquista colonial, la definición del destino africano recayó en manos de los amos coloniales y el discurso público se formó y determinó por imperativos coloniales, más que por las preocupaciones y los intereses africanos.

Inevitablemente, el nacionalismo africano luchó en parte para que los africanos tengan acceso a la esfera pública colonial racialmente cercada, en beneficio de la imaginación y la creación de nuevos sitios y espacios sociales, en los cuales los africanos como ciudadanos podrían reunirse a deliberar libremente sobre los asuntos de interés común y tomar el control de su destino. Pero una vez que el colonialismo directo fue revertido, el Estado poscolonial africano manifestó invariablemente una terrible propensión hacia la destrucción de la vibrante esfera pública emergente por la cual lucharon los africanos. La élite dirigente africana, al igual que los gobernantes coloniales blancos, demostró con frecuencia el deseo firme de cerrar la nueva esfera pública en lugar de ampliarla y contribuir a su florecimiento.

¿Este carácter del Estado poscolonial, tiene algo que ver con su complicada base social? Obviamente que el Estado poscolonial

está profundamente interpelado por el carácter autoritario de su precursor –el Estado colonial. Kuan-Hsing Chen plateó que “el momento presente de las (ex) colonias es aún un proceso de descolonización, en al menos tres formas vinculadas y fractales: nacionalismo, nativismo y proceso civilizatorio” (Chen, 1998: 1). Los africanos están cautivos de los lazos invisibles de la matriz colonial de poder, que continúa restringiendo las posibilidades de democracia y desarrollo económico.

La esfera pública en África continúa exhibiendo la marca indeleble del colonialismo y las profundas huellas de los valores occidentales, que ahora son reciclados como valores globales. La esfera

Al encontrarse confrontando bajo los pesos pesados de la globalización y el neoliberalismo triunfantes, la perspectiva decolonial-liberadora siguió intentando superar el neocolonialismo y propuso estrategias para descolonizar la mente de los colonizados, al develar las estructuras ocultas de la dominación imperial.

pública está plagada de formulaciones intelectuales procedentes de los (ex) centros imperiales en lugar de valores, preocupaciones e intereses africanos. Es en este contexto que los africanos recayeron en el nativismo, mientras siguen resistiendo el confinamiento forzoso de su historia, valores e identidades a los márgenes bárbaros del mundo (Ndlovu-Gatsheni, 2008; 2009).

Lo que termina siendo representado como nativismo, comienza como un nacionalismo redentor, centrado en permitir que los africanos intenten tomar el control de la esfera pública con el fin de expresar públicamente sus preocupaciones comunes. El nativismo también comienza como una forma de discurso inverso y un intento de desafiar la hegemonía occidental. El desafío principal sigue siendo cómo articular los problemas africanos en una auténtica voz africana sin caer en el nativismo. Cómo hablar y pensar sobre la democracia sin imitar la democracia liberal occidental. Cómo hablar de esfera pública africana sin repetir las nociones de la esfera pública articuladas y delimitadas por Jürgen Habermas.

Habermas definió la esfera pública como una “esfera donde los individuos del ámbito privado se reúnen como público y debaten cuestiones de interés común” y este sitio no es “gobernado ni por la intimidad de la familia, ni la autoridad del Estado, ni el intercambio

del mercado, sino por la razón pública de los ciudadanos particulares” (Habermas, 1989: 27). Habermas entendió la importancia de esta esfera en el contexto de la transición emancipadora clásica liberal del feudalismo al capitalismo en Europa, junto con la consiguiente aparición de la burguesía como clase revolucionaria crítica de la del régimen monárquico basado en la herencia y la religión.

En términos generales, Habermas se refiere a la etapa inicial en que el desarrollo de la democracia liberal estaba ligado al surgimiento de la clase burguesa en Europa y los discursos de la Ilustración que sustentaron la modernidad (Peters, 1993: 542). Pero África, que experimentó el lado más oscuro de la modernidad, que incluso impidió la formación y el surgimiento de una clase burguesa negra, no puede seguir el mismo camino que Habermas señala para arribar a su esfera pública.

Una conjunción de fases “negativas” de la modernidad culminó en el nacimiento de lo que Mahmood Mamdani describió como Estados coloniales bifurcados, que segregaban a su población en lineamientos raciales de “ciudadanos” y “sujetos” (Mamdani, 1996). Esta configuración colonial del Estado tuvo consecuencias en el largo plazo no solo en el tipo de respuesta africana al colonialismo, sino también en el desarrollo y la reconfiguración de la esfera pública africana y la estructura general de las comunidades políticas poscoloniales. Craig Calhoun definió la esfera pública como “un espacio simultáneamente de solidaridad y opción” y “un sitio crucial para la producción y transformación de identidades y solidaridades políticamente destacadas – entre ellas, la categoría básica y manifestación práctica del ‘pueblo’ que es esencial para la democracia” (Calhoun, 2002: 165).

Los debates clave sobre la esfera pública fueron caracterizados e influenciados por el pensamiento liberal posmoderno, cuyo punto de partida de la narración de la historia africana es la modernidad occidental y su agenda de emancipación, que aceptaron acríticamente y sin chistar a la democracia neoliberal como un movimiento mundial “en el que se espera que los experimentos africanos quepan” (Osaghae, 2005: 1). El problema clave en este discurso, como lo señaló Calhoun, no es solo el excesivo énfasis en “identidades endebles” como base adecuada para la democracia, sino también la aceptación ciega de “imaginarios económicos modernizadores, sin prestar atención adecuada a la formación de la solidaridad y las condiciones que permitan decisiones colectivas acerca de la naturaleza de la sociedad” (Calhoun, 2002: 148). Este paradigma posmoderno neoliberal es extensivo y hasta fundamentalista en lo que reclama y arrasador en lo que rechaza, e incluye al afroradicalismo que impugna la hegemonía colonial global.

Este paradigma es refutado por el enfoque decolonial-liberador, cuyo punto de partida de la narración de la historia africana es la impugnación de la colonialidad en sus distintos disfraces. El paradigma decolonial-liberador todavía está luchando por librarse de las políticas de neurosis de la víctima, para permitirles a los africanos arrojarse nuevamente en una lucha radical para crear el futuro posimperial y poscolonial que el proyecto de decolonización posterior a 1945 no pudo conseguir. El deseo africano de trascender el “chaleco de fuerza colonial” que envuelve el continente africano vio a pensadores como Ekpo (2010) pedir por lo que él denominó “posafricanismo”, frente a la pobreza de esas filosofías de la liberación, como la de negritud. Ekpo alentó el posafricanismo con estas palabras:

Uno de los candidatos para una renovación posnegritud redentora de la modernidad de África es lo que se conoce como posafricanismo. [El posafricanismo] es un paraguas posideológico para una diversidad de estrategias intelectuales que procuran inscribir movimientos más nuevos y creativos, más allá de las antiguas fijaciones, obsesiones y petrificaciones del pensamiento que se habían cristalizado en y alrededor de las preocupaciones raciales y culturales, no solo en la generación de negritud sino también en el llamado *zeitgeist* poscolonial. La idea surgió de la realización dolorosa de que el *ethos* cultural nacionalista, los reflejos y el vocabulario que llegaron para estructurar el pensamiento filosófico, político y desarrollista africano, no solo arrastró a África y al modo de pensar africano a la trampa afrocéntrica paralizante, sino que también enturbió la mayoría de los proyectos de modernización de África. El posafricanismo fue propuesto, primero, como un intento de deconstruir el sentimentalismo propenso al desastre, orgullo y paranoias inherente a la mayor parte de ideologías de la africanidad tanto en arte, política o discurso de desarrollo y, segundo, para buscar condiciones nuevas y frescas para un compromiso intelectual africano más performativo con África, la modernidad y occidente (Ekpo, 2010: 181-182).

Al encontrarse confrontando bajo los pesos pesados de la globalización y el neoliberalismo triunfantes, la perspectiva decolonial-liberadora siguió intentando superar el neocolonialismo y propuso estrategias para descolonizar la mente de los colonizados, al develar las estructuras ocultas de la dominación imperial. Esto tomó la forma de enfoques de economía política, y algunos de sus defensores, incluso, niegan la importancia de discursos tales como los de derechos humanos y

democracia. El ejemplo es Issa G. Shivji, que dijo esto sobre el discurso de los derechos humanos:

El discurso de los derechos humanos logró marginar el análisis concreto de nuestra sociedad. La ideología de los derechos humanos es la ideología del *statu quo*, no del cambio. La documentación de abusos de derechos humanos, aunque es importante, en su propio derecho, por sí misma no nos ayuda en la comprensión de las relaciones sociales y políticas en nuestra sociedad. No es sorprendente que, dada la ausencia de un contexto de economía política y marco teórico, gran parte de nuestros escritos sobre derechos humanos, Estado de Derecho, Constitución, etc. reitera o asuma acríticamente preceptos neoliberales. Los derechos humanos no son una herramienta teórica para entender las relaciones sociales y políticas. En el mejor de los casos, pueden llegar a ser un medio para exponer una forma de opresión y, por tanto, tal vez, una ideología de resistencia (Shivji, 2003: 115).

Ekpo no se opone a aquellos como Shivji, que siguen comprometidos con la lucha contra la modernidad colonial. En lugar de ello, alienta a los que él llama “sujetos poscoloniales” a concentrarse en aprender, copiar e incluso robar “las estrategias y las habilidades de la dominación imperialista con el fin de acelerar el crecimiento económico y la modernización sociopolítica en las poscolonias” (Ekpo, 2010: 182). Pero parece minimizar, si no ignorar, el poder de la matriz colonial de poder discutido en este libro, que no permite que “sujetos poscoloniales” auténticos, valientes, libres, liberados, autorizados empoderados y entregados emerjan. Por otro lado, Shivji tampoco está totalmente en contra de los discursos de los derechos humanos y la democracia. Él argumentó, consecuentemente, en apoyo de la nueva lucha liberadora que combina de manera creativa cuestiones materiales, nacionales, democráticas y de justicia social en un nuevo consenso democrático, que está simultáneamente contra la hegemonía colonial mundial y el autoritarismo y la opresión local/nacional (Shivji, 2000; 2003; Mafeje, 1995). Para Ekpo, incluso:

La segunda Ilustración africana del posafricanismo se refiere a una descongestión masiva de la mente y la visión, para que África pueda embarcarse nuevamente en su viaje de modernización, esta vez deliberadamente liviano (Ekpo, 2010: 183).

Lo dificultoso es que la lógica inmanente del colonialismo todavía es una realidad que no se puede ahuyentar tan sencillamente. El discurso de liberación africano está hondamente formateado por el colonialismo

y fue analizado en profundidad por académicos como Mannoni (1950); Fanon (1952; 1963); Memmi (1957); Mamdani (1996) y Mbembe (2001). Estos pensadores revelaron cómo la psicología y la praxis de la colonización tuvieron efectos devastadores en la evolución de la conciencia política africana, inclusive en las imaginaciones de liberación.

Kuan-Hsing Chen llegó a la conclusión que “el colonialismo aún no es un legado, como postulan los estudios poscoloniales, sino que es un operador activo en todo sitio geocolonial” (Chen, 1998: 34). Además de la interpelación a su *némesis* (que es el nacionalismo africano), el colonialismo también influyó en la naturaleza de la esfera

El discurso neoliberal posmoderno está impregnado completamente por el pensamiento intelectual burgués de la Ilustración, arrogancia intelectual que incluye la celebración de la violenta conquista de África en eufemismos coloniales tales como: “pacificación”, “misión civilizadora”, “oprobio del hombre blanco” y “modernización”

pública africana de muchas maneras, ya que fraguó y constriñó la liberación africana y las formas de conocimiento. El nativismo odiado surgió de este entorno, de la psicología del colonialismo como un discurso inverso que procura subvertir y socavar las ideologías coloniales a través de la movilización de la identidad y la cultura africanas desplazadas. Al escribir sobre el registro utópico de la liberación, Benita Parry expresó:

Cuando consideramos la narrativa de la descolonización, nos encontramos con retóricas en las cuales el “nativismo” de una forma u otra es evidente. En lugar de corregir estas teorizaciones fustigadoras, como un catálogo de errores epistemológicos, de mistificaciones esencialistas, como una apropiación chauvinista del disenso, como algo más que un racismo antirracista, etc.; yo quiero considerar lo que podría ganarse con preguntas no sentenciosas a las articulaciones que, aunque con frecuencia impulsadas por una pasión negativa, no se puede reducir al mero mancillar de injusticias o a la repetición de los términos canónicos del trabajo del imperialismo (Parry. 2004: 40).

El desarrollo de las ideologías políticas africanas e imaginaciones de la libertad fue sistemáticamente restringido y formado en direcciones

particulares por la mecánica oculta del sistema hegemónico mundial capitalista/patriarcal moderno/colonial. La crisis del discurso de liberación africano tiene que ver, en parte, con lo que Quijano denominó represión de modos alternativos de saber, de producir conocimiento y de producción de perspectivas –una consecuencia de la colonización de la imaginación de los dominados (Quijano, 2007: 168-178).

Esta realidad también explica la existencia de una esfera pública muy compleja que está altamente disputada y dominada por la superposición de asociaciones públicas cívicas, desviadas, primordiales e indígenas que se componen de una extraña variedad de trabajo de profesionales, intelectuales, estudiantes, campesinos, mujeres y grupos étnicos, que articulan formas superpuestas de política, incluyendo las que se inspiran en el nativismo (Ekeh, 1992: 83-104; Ekeh, 1975: 91-112; Osaghae, 2006: 233-245). Como sostuvo Eghosa Osaghae, las ambigüedades y las contradicciones reflejadas en la esfera pública africana son, a su vez, reflejo de la profunda fractura de los fundamentos sociales de la política africana marcada por una disyuntiva seria entre Estado y sociedad, dando lugar a una ciudadanía, igualmente fracturada y controvertida, propensa a la retribalización (Osaghae 2006: 233-245).

Es en este contexto que la experiencia africana y la imaginación de la libertad están sujetas a dos metanarrativas: una de ellas pensada por la epistemología occidental y, la otra, por la resistencia a la colonialidad. Es importante explorar, brevemente, los principios fundamentales de los paradigmas posmoderno neoliberal y de descolonización liberación como dos caras de una misma moneda. El proyecto nacional africano, que abarca las estrategias para lograr la construcción de la nación, la consolidación del Estado, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, y la introducción de formas populares del gobierno, está preso de estas dos maneras de dar sentido, al mundo africano en particular y a la humanidad en general.

Epistemologías de la libertad

Walter D. Mignolo subrayó que formas de análisis y del habla están siempre influenciadas por la posición particular de los analistas en las estructuras de poder, y que los modos de conocer y percibir el mundo están siempre situados (Mignolo, 2000). Para África, dos lugares [*loci*] epistémicos dominantes de enunciación de historias, discursos y desarrollos son fácilmente discernibles, aunque no son mutuamente excluyentes.

La primera es la que intentó contar la historia de África desde la perspectiva de la modernidad occidental y la interpretación de la historia africana de manera análoga. La segunda es la que comienza

la historia de África desde la perspectiva de la colonialidad, y que está vinculada a las perspectivas epistémicas subalternas que critican el planeo de una única versión de verdadero conocimiento universal de la filosofía occidental (Mignolo, 2000: 721-748). La primera es, en general, una narración de la historia del proyecto emancipatorio modernista, cuyo punto de partida fueron los discursos de la Ilustración que se opuso a los monarcas feudales con sus nociones hereditarias del poder, las iglesias conservadoras que privilegiaban las creencias al conocimiento, y la superstición basada en la religiosidad ciega sostenida por la ignorancia y el miedo.

El discurso neoliberal posmoderno está impregnado completamente por el pensamiento intelectual burgués de la Ilustración, arrogancia intelectual que incluye la celebración de la violenta conquista de África en eufemismos coloniales tales como: “pacificación”, “misión civilizadora”, “oprobio del hombre blanco” y “modernización” (Crong, 1984; Rostow, 1960; Roper, 1965; Ndlovu-Gatsheni, 2001; 2006). Este paradigma asumió el universalismo y pretende no solo ser universalista, sino también ser un punto de vista neutral y objetivo.

Mientras que el segundo paradigma narra la historia compleja e inconclusa de la liberación del colonialismo, el neocolonialismo, el imperialismo neoliberal y la globalización hegemónica; el primero cuenta la historia humana desde el punto de vista de la modernidad occidental que “reclama a la homogeneidad del planeta desde arriba –económica, política y culturalmente” (Mignolo, 2000: 721). Esto está respaldado por lo que Wallerstein (1991: 1) denominó “paradigmas de las ciencias sociales del siglo XIX” que se consumieron *holus bolus* en la academia africana, que limitaron bárbaramente el desarrollo del pensamiento intelectual africano autónomo y original, y la imaginación del mundo. Wallerstein señaló que:

Es común que los académicos y científicos repiensen temáticas. Cuando nuevas e importantes evidencias socavan las viejas teorías y las predicciones no se sostienen, nos vemos obligados a repensar nuestras premisas. En ese sentido, gran parte de las ciencias sociales del siglo XIX, en la forma de hipótesis específicas, está bajo un replanteo constante. Pero, además del replanteo, que es “habitual”, creo que necesitamos “desaprender” la ciencia social del siglo XIX, porque muchas de sus presunciones –que, en mi opinión, son engañosas y constrictivas– todavía tienen un asimiento demasiado fuerte en nuestras mentalidades. Estas presunciones, que alguna vez fueron consideradas como liberadoras del espíritu, hoy sirven como la

principal barrera intelectual para análisis práctico del mundo social (Wallerstein, 1991: 1).

Las iniciativas intelectuales y de liberación africanas llegaron a la conclusión de que es muy difícil “no pensar” las epistemologías creadas por los intelectuales de la Ilustración y que “se reproduzcan por fuera de estas relaciones” (Quijano, 2007: 169). El producto final fue la “ilustración por analogía” que inspiró algunas de las obras intelectuales más influyentes en y acerca de África (Mamdani, 1996; Zeleza, 1997). Osaghae definió la narrativa neoliberal de la experiencia africana como un formato globalizado y comparativo con el que evaluaron el mundo africano basados en el grado en que los Estados africanos acataron los preceptos del liberalismo, incluyendo la democracia liberal, según lo determinado por las hegemonías mundiales de la Posguerra Fría. Dentro de este discurso, el capitalismo y el liberalismo se proyectaron como trayectorias por las que todas las sociedades deben pasar (Osaghae, 2005: 14).

Osaghae contrastó esta trayectoria con la narrativa decolonial-liberadora de la experiencia africana, que es más exigente y más comprensiva de los desafíos peculiares que enfrenta el Estado en África. Dentro de este discurso, democratización y desarrollo fueron abordados como instrumentos de liberación de la dominación política y el subdesarrollo económico. Incluso, el acento en los derechos humanos fue entendido y visto, no como una cuestión de delicadeza democrática, sino como un arma de los grupos débiles y oprimidos que luchan por la liberación y el empoderamiento (Osaghae, 2005: 14-15).

Pero este enfoque decolonial-liberador estaba bajo la vigilancia constante del enfoque neoliberal posmoderno. Cuando no fue descartado, fue sancionado. Cuando no fue sancionado, su agenda fue robada, diluida y destruida. Pero no fue fácil enterrarlo. Sus resurrecciones tomaron varias formas, como: nacionalismo insurgente, afroradicalismo, nacionalismo cultural y nativismo. Todas estas resurrecciones ocurrían en un terreno en el cual la merced neoliberal había asumido proporciones hegemónicas. Este paradigma neoliberal tuvo difusión mundial desde el final de la Guerra Fría, y siguió evaluando las experiencias, éxitos y logros africanos bajo los términos en que “se ajusta a los preceptos del liberalismo, incluyendo la democracia liberal, como lo determinado por la hegemonía mundial de la Posguerra Fría (Osaghae, 2005: 14).

Los criterios evaluativos neoliberales de progreso africano fueron informados por el grado en que las reformas de mercado se adoptaron; el grado en que los sistemas políticos africanos se abrieron

a la política pluralista y multipartidaria; el grado en que el buen gobierno, medido por el constitucionalismo, el control civil sobre los militares, la participación popular, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho, así como por la transparencia y la rendición de cuentas se asentó; y el grado en que elecciones libres y justas, así como el cambio ordenado de gobierno, fueron posibles (Osaghae, 2005: 14). Lo que debe quedar claro es que el enfoque decolonial-liberador no se opone a la democracia; por el contrario, está constantemente intentando apropiarse de los principios de la democracia y los derechos humanos como armas de los oprimidos y los débiles en su esfuerzo por

Por tanto, el nacionalismo africano y las luchas anticoloniales apuntaban en parte a la desracialización y la africanización de la sociedad civil dominada por los blancos, as. como a la apertura de sitios para la deliberación pública de los africanos, más allá de la vigilancia del Estado colonial.

impulsar las fronteras de la descolonización hacia nuevos horizontes de empoderamiento económico, justicia social y control autónomo del destino africano.

Sin embargo, el Estado poscolonial siguió sirviendo a los intereses del capital mundial en lugar de a los intereses de los pueblos de África, debido a las astucias de las matrices de poder coloniales. El Estado africano debe servir a los intereses de las masas populares en lugar de a los del capitalismo mundial (Nyong'o, 1987: 25). Esta no es una tarea fácil de lograr debido al poder disciplinador del capital mundial y la mirada vigilante de instituciones multilaterales poderosas como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio, ajustadas a los intereses de las naciones ricas del Norte.

Una de las preguntas difíciles que siguen palpitando dentro de las narrativas decoloniales-liberadoras es: ¿cómo reestructurar el Estado poscolonial africano en consonancia con las demandas populares africanas? Ake (2000: 167) ofrece dos opciones para la transformación del Estado africano:

Una directiva es para que el Estado devenga una comunidad arraigada en una República moderna. Esto requerirá, entre otras

cosas, un desarrollo capitalista muy acelerado, que no parece estar en el tapete para gran parte de África. Esto implicará la ruptura de países africanos en algo similar a regímenes étnicos, un proceso que podría ser extremadamente violento y traumático. Un compromiso posible podría ser un acuerdo confederal, federal o cosocietario. Pero no hay soluciones fáciles para este problema formidable, que apenas se vislumbra y casi ni es estudiado (Ake, 2000: 167).

Ake argumentó que la mera transformación del Estado no es suficiente. Se necesita tener mano de seda con la transformación social para rectificar la situación de bifurcación de la sociedad en: “el país de la elite, por lo general, menos del 10% de la población” que está “orgánicamente vinculada y orientada a las sociedades altamente industrializadas”, por un lado, y “el país de los pobres simbolizado por la situación de los campesinos enfrascado en la pura supervivencia” (Ake, 2000: 167-168). Sugirió que África poscolonial debe adoptar la “democratización estructural” en contraposición a la democratización “procesional”. La democracia estructural implica la reestructuración del Estado y la transformación de la sociedad, simultáneamente (Ake, 2000: 186).

Pero esos intelectuales, casados con el pensamiento neoliberal posmoderno, ven la salvación de África subyacer en la sociedad civil como un terreno fértil que representa los intereses populares de la gente. Lo que no se suele exponer a un análisis crítico, es la cuestión de la representación de los valores y la sociedad civil en África. Osaghae (2005) es muy crítico de la legitimidad de la sociedad civil como la representación de los intereses populares de masas. Para él, la sociedad civil fue un proyecto de la clase media/la élite que no se acercó a la amplia variedad de fuerzas populares. En segundo lugar, la sociedad civil emergente (en contraposición a una arraigada) fue en gran parte una creación del capitalismo mundial, que siguió financiándola en su concubinato con las organizaciones no gubernamentales (ONG). En tercer lugar, las ONG no fueron más que agentes cardinales de la globalización y la hegemonía occidental en África. Por último, la “sociedad civil actual no tiene ni la convocatoria nacional ni la convicción que distinguió las alianzas anticoloniales de la vieja” (Osaghae, 2005: 17). Como tal, la sociedad civil no es una personificación legítima de las fuerzas populares capaces de ofrecer un Estado con sensibilidad social en África poscolonial.

La crítica de Osaghae de la sociedad civil coincide con la de Moyo y Yeros (2007: 177), que desplegaron un análisis de clase y expusieron las debilidades consiguientes, si no peligros, de la sociedad

civil zimbabwense. Su composición social es principalmente urbana en un país en gran medida agrario; está liderado mayormente por profesionales de clase media; su autonomía está hipotecada y depende de los donantes y su ideología es pequeñoburguesa, burguesa e, incluso, neocolonial (Moyo y Yeros 2007: 177-178). Ante todos estos cuestionamientos intelectuales y políticos sobre el Estado y la sociedad civil ¿dónde está la redención africana? Es difícil contestar esta pregunta.

El presente sombrío y el futuro misterioso

El influyente artículo de Peter Ekeh de 1975 sobre “el colonialismo y los dos públicos” se convirtió en el primer compromiso académico serio con el tema de la esfera pública africana, por definición diferenciada en público principal y cívico. Ekeh localizó el carácter bifurcado de la esfera pública africana en el centro de la modernidad colonial:

Si vamos a capturar el espíritu de la política africana, debemos buscar lo que es singular en ella. Estoy convencido de que la experiencia colonial ofrece esa singularidad. Nuestro presente poscolonial fue formado por nuestro pasado colonial. Es ese pasado colonial el que definió por nosotros las esferas de moralidad que llegaron a dominar nuestra política (Ekeh, 1975: 111).

En 1992, Ekeh amplió su tesis sobre los “dos públicos” pues se comprometió con el carácter de la sociedad civil de África poscolonial. Identificó cuatro tipos básicos de organizaciones de la sociedad civil, a saber: *organizaciones cívicas públicas* (laborales, asociaciones profesionales y estudiantiles, medios de comunicación); *organizaciones cívicas desviadas* (sociedades secretas, movimientos religiosos fundamentalistas); *asociaciones públicas primordiales* (asociaciones étnicas y comunales); y *asociaciones de desarrollo indígena* (asociaciones de agricultores y tradicionales de la mujer) (Ekeh, 1992: 187-212).

Lo que está claro acerca del civismo en la categorización cuádruple de Ekeh, es que reflejó la fundación histórica única de las experiencias africanas, en particular las experiencias formadas por el colonialismo y el nacionalismo. Reveló cómo la civilidad africana fue mediada por imperativos profesionales, religiosos, étnicos, indígenas y de género, diseñados por la modernidad colonial.

Mamdani parece reforzar el argumento básico de Ekeh, acerca de cómo la herencia del colonialismo legó un tipo particular de sociedad civil en las sociedades poscoloniales. Analizó el carácter excluyente de la sociedad civil colonial fundada en la jerarquía racial de nativos y colonos. En esta configuración colonial, los nativos excluidos

seguían humillados en la esfera principal marcada por clasificaciones étnicas fosilizadas y fragmentadas.

Por tanto, el nacionalismo africano y las luchas anticoloniales apuntaban en parte a la desracialización y la africanización de la sociedad civil dominada por los blancos, así como a la apertura de sitios para la deliberación pública de los africanos, más allá de la vigilancia del Estado colonial. Mamdani (1996: 21) estaba en lo cierto al afirmar que, hacia el ocaso del colonialismo, las iniciativas de desracializar la sociedad civil surgieron simultáneamente con su creciente tribalización. Esto fue inevitable para un pueblo emergente de un ardid discursivo colonial bifurcado, en que raza y etnia eran los principales vectores en la organización social de la población colonial.

Al final del régimen colonial, la sociedad civil desarrolló una compleja relación con el Estado poscolonial, ya que el Estado se convirtió en el fenómeno regulador más ubicuo de la vida de las personas. En consecuencia, para los nacionalistas poscoloniales triunfantes a cargo del Estado los objetivos de las nuevas luchas que se encontraban en la sociedad civil eran incomprensibles. ¿Se trata de sustituir al Estado o, simplemente, hacer que sea más abierto al pluralismo y la diversidad? Para los dirigentes nacionalistas africanos, especialmente aquellos que participaron en luchas de liberación armada prolongada en países como Mozambique, Angola, Namibia, Sudáfrica, Argelia, Guinea-Bissau y Zimbabwe, el proyecto de decolonización dio lugar a la aparición de Estados africanos al servicio de los intereses de los pueblos ex colonizados. Siempre impulsaron la idea de un “Estado popular” que necesita ser respaldada por todos, en lugar de oponerse, y que llevó adelante la misión histórica de liberación económica.

Dentro de esta línea de pensamiento, que a menudo está constituida por nociones de vanguardia marxista-leninista-maoístas sobre Estado y el partido, no hay lugar para que la sociedad civil y la esfera pública existan por fuera del Estado. Pero para los intelectuales formados por nociones liberales de organización de la vida política y social como Michael Walzer (1991: 293-304), la sociedad civil es importante, ya que fue constituida por redes asociativas dentro de las cuales se construyó la civilidad que habilitó la política democrática.

En el pensamiento liberal, la sociedad civil existe principalmente para hacer que el Estado sea más responsable en sus prácticas de gestión pública. Pero la élite nacionalista que dirige el Estado poscolonial no necesitó ninguna otra forma de asociación, más que sus partidos políticos, para rendir cuentas cuando instauraron tanto la democracia como la libertad en los pueblos ex colonizados. Para ellos, el Estado poscolonial, inherentemente, está a favor de los pueblos ya que

luchó en su defensa sabiendo lo que querían. Vigilar la soberanía del Estado poscolonial se convirtió en el valor máspreciado. Zimbabwe nos proporciona el ejemplo típico de un “Estado nacionalista”, que no tolera la existencia de la sociedad civil y la esfera pública sin vigilancia del Estado y el partido gobernante. El presidente Mugabe dice sin vueltas quién trajo la democracia a Zimbabwe:

Nosotros, no los británicos, establecimos la democracia basada en *una persona / un voto*, una democracia que rechazó la discriminación racial o de género y que defendió los derechos humanos y la libertad religiosa [...]. En definitiva, el advenimiento

Hoy, la lucha más grande es tratar de revivir la política revolucionaria y liberadora, y originar un nuevo lenguaje que tenga resonancia en la generación actual y capture el futuro para restaurar la certeza humana perdida.

de un Zimbabwe independiente devolvió la dignidad a nuestro pueblo (*The Herald*, 19 de abril de 2008).

En este contexto, en el que el Estado y sus dirigentes proclaman una alta moral, la sociedad civil a menudo es etiquetada como una amenaza a la soberanía estatal, y las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de las cuestiones de la democracia y los derechos humanos son deslegitimadas como frentes de enemigos foráneos del Estado (Tendi, 2010). La sociedad civil no está exenta de tareas complejas y de mecanismos y dinámicas del poder de los defensores hueros del nacionalismo contra los de la democratización, por un lado y, por otro lado, la división de poder Sur-Norte. La cuestión del poder es abordada con sutileza por intelectuales radicales como Rita Abrahamsen (2000), quien identificó cómo los desequilibrios de poder entre el Norte rico y el Sur pobre viciaron los discursos de la democracia, el desarrollo y el buen gobierno como meros pilares de gobernabilidad mundial, disponibles para ser utilizados como justificación para disciplinar a los Estados desviados del Sur.

La pregunta provocadora de los estudios africanos en general es: ¿qué queda para la gente común que no es beneficiada por la libertad jurídica, y que se encuentra en el extremo receptor de los

Estados poscoloniales que se transformaron en Estados “privatizados”, “patrimoniales”, “rentistas”, “cleptocráticos” y “gendarmes”? (Chabal y Daloz, 1999; Cooper, 2002; Nugent, 2004). ¿Son las nociones de sociedad civil y esfera pública como los significantes vacíos y registros utópicos que fueran conjurados y desplegados por los ciudadanos comunes para concebir una vida más allá de las esferas estatistas carentes de soluciones humanitarias?

Lidiando con el significado global de la sociedad civil, los Comaroff (2000: 330) argumentaron que la idea surgió como una “gran idea del Milenio” y como “una panacea multiuso para la condición posmoderna, pospolítica, posnativa y hasta poshumana”. Incluso sostuvieron que la sociedad civil “es conocida principalmente por su ausencia, evasión, incompletud, por los rastros dejados por las luchas libradas en su nombre” (Comaroffs, 2000: 330). De hecho, en un análisis más preciso, las nociones de sociedad civil y esfera pública fueron entendidas como registros utópicos que capturan las aspiraciones humanas de libertad popular que no están eclipsadas por las interferencias del Estado.

En la actualidad, las nociones de sociedad civil y esfera pública sirven como un poderoso grito de guerra por la libertad en todo el mundo. En el centro de estas imaginaciones y aspiraciones están los registros utópicos de la democracia, la comunidad moral, la justicia y las políticas populistas que se movilizaron y se desplegaron para insuflar vida a las sociedades de la incertidumbre que fueran “declaradas muertas hace casi 20 años por los poderosos magos de la Segunda Vuelta” (Comaroffs, 2000: 331).

John Ralston Saul en su libro *The Collapse of Globalism and the Reinvention of the World* (2009: 15) escribió acerca de la crisis de la globalización, cuyas creencias principales eran: que el poder del Estado nación menguaba; los Estados tal como los conocimos estaban muriendo; que en el futuro, el poder estaría en los mercados globales; que la economía, en lugar de los ejércitos y la política, formaría los eventos humanos; que los mercados globales, libres de estrechos intereses nacionales, establecerían balances económicos internacionales; y esto sería “la reducción del nacionalismo irresponsable, el racismo y la violencia política”. A nivel mundial, estos valores de la globalización, sumados a otros, entraron en crisis, y a principios del nuevo milenio fueron cada vez más cuestionados.

En todo el mundo, es evidente que las personas no se cansarán de tratar de darle sentido a su presente sombrío con miras a la prescripción del futuro misterioso, si las creencias actuales resultaran inadecuadas. El nacionalismo sigue preocupando las mentes

humanas, particularmente, a aquellas mentes que todavía confían en el futuro del Estado nación, la territorialidad y la soberanía en un mundo que se globaliza rápidamente. El Estado nación no se redujo como predijeron los gurús de la globalización. Junto al nacionalismo, la sociedad civil y la esfera pública existen como significantes vacíos con potencial para encender la imaginación humana a otra vida de civilidad, sociabilidad y paz, dentro y fuera de los recintos del Estado poscolonial, que tendió a usar su libertad jurídica para negar la democracia popular dentro de sus límites.

Hoy, la lucha más grande es tratar de revivir la política revolucionaria y liberadora, y originar un nuevo lenguaje que tenga resonancia en la generación actual y capture el futuro para restaurar la certeza humana perdida. Todo esto tiene lugar en un momento dominado por lo que la pensadora radical Chantal Mouffe describió como la “paradoja democrática”, caracterizada por entremezclar las aspiraciones democráticas populares con las preguntas y luchas por la definición de los pueblos, así como por la reconstitución de identidades (Mouffe, 2000: 56).

Lo que revela la noción de “paradoja democrática” son las limitaciones inherentes de la democracia neoliberal como registro utópico capaz de disparar la imaginación humana más allá de los actuales callejones sin salida. El nacionalismo africano se metamorfoseó en fobias tales como nativismo y xenofobia, que devoró a aquellos africanos considerados el Otro tóxico, para utilizar la terminología zizekiana. Los demás registros utópicos, como la sociedad civil y laspreciadas nociones de esfera pública, donde se dice que reina el pensamiento racional, aun son parte de la “política aspiracional” que surge en el contexto de la fenomenología de la incertidumbre.

Los desafíos globales y locales actuales son muy complejos, y algunos ilustrados se declararon xenófobos, como lo revela Samuel Huntington en su libro *Who are We? The Challenge to America's National Identity* (2004), en el que identificó a quienes consideraba no estadounidenses, en particular a la creciente presencia hispana en Estados Unidos, como la constitución de una amenaza para la identidad nacional. Tales publicaciones indican una confusión ideológica de primer orden, donde el culturalismo fue convertido en una herramienta de análisis hasta el punto de singularizar múltiples lenguas y culturas como constitutivas del terrorismo cultural. Es paradójico que un país como Estados Unidos que es, básicamente, una nación de inmigrantes y colonos pueda virar y alarmarse por la inmigración y el multiculturalismo en el siglo XXI. ¡Tenemos *el terror medieval a los bárbaros* en puerta! Este argumento se ve reforzado por Françoise Verges, quien sostuvo que:

La xenofobia está de vuelta en Europa. El extranjero es, una vez más, el objetivo de los ataques, la explicación a todo lo que va mal: pérdida del empleo, inseguridad, criminalidad. Personifica el temor de estar atestado en el propio país, de perder los valores “nacionales”, la identidad “nacional”, de ya no sentirse “en casa” (Verges, 2011).

Conclusión: ¿entonces, otro mundo es posible?

El humanismo occidental instaurado por el colonialismo está en crisis. Los pueblos del Sur impugnaron continuamente la dominación occidental. La crisis crediticia indicó serias grietas en el edificio aparentemente fuerte del capitalismo. La hegemonía occidental, que estaba oculta bajo las nociones como “oprobio del hombre blanco”, misión civilizadora, desarrollismo y democracia liberal fue desenmascarada y declarada como colonialidad, que se supone debe morir para que florezca un nuevo humanismo. John Ralston Saul (2009: 281) concluyó que:

El colapso económico de 2008 representa el fracaso de la globalización. Es un error tratar esta crisis como algo provocado por una crisis financiera. El estallido es un síntoma, no una causa: hay que dejarlo atrás rápido y seguir adelante en busca de los verdaderos problemas.

Incluso, fue más lejos al señalar que:

Ahora, podemos ver que los enfoques sobre la globalización de las últimas tres décadas están posdatados. Y la mayoría de nosotros puede ver cómo las cosas han cambiado. La clave para hacer frente a esta crisis no es reconstruir las viejas estructuras basadas en antiguas presunciones. Tenemos la oportunidad de construir un tipo más sofisticado de riqueza basado en el equilibrio de las necesidades sociales, ambientales y del mercado. Este podría ser fácilmente el proyecto de un siglo (Saul, 2009: 296).

Pero desde el lado africano está claro que otro mundo no podrá ser posible mientras el continente y sus pueblos no estén completamente descolonizados, y las astucias del mundo poscolonial neocolonizado sean destruidas. Esto requerirá una rebelión epistémica que logre que aquellos previamente colonizados tengan confianza en sí mismos, permitiéndoles volver a imaginar otro mundo libre de la tutela occidental y los dictadores africanos que gozan de protección occidental. Es necesaria una nueva imaginación que libere al colonizador y al colonizado simultáneamente. Esto significará eliminar las jerarquías

raciales creadas por la modernidad colonial, así como el fundamentalismo creado por diferentes nacionalismos. Se debe otorgar más espacio a las perspectivas desde el Sur, dado que promete otro mundo, libre de pensamiento occidental hegemónico que fue construido sobre los valores de explotación y opresión de la esclavitud, el imperialismo y el colonialismo.

Los recientes acontecimientos revolucionarios y populares que comenzaron en Túnez, obligando al dictador Zine El Abidine Ben Ali a huir del país el 14 de enero de 2011, y que se extendieron a Egipto obligando a Hosni Mubarak a dejar del poder después de 30 años como presidente, proyecta esperanzas acerca del poder de la gente común para decidir sobre su propio destino y liberarse de las autocracias (Arieff, 2011: 1-23). La región del Magreb sobrevivió a los cambios democráticos de los noventa con gobiernos autocráticos que mantuvieron su control del poder. Pero lo que comenzó en Túnez sacude no solo la región del Magreb, sino también al Medio Oriente y al resto de África. Los levantamientos populares, que atemorizaron a los líderes dictatoriales en todo el mundo, aportan esperanza de que la gente común todavía esté preparada para reclamar y dar forma a los destinos de sus naciones. Pero permítanme que termine este libro con las preguntas lúcidas de Santos (2007: 49) como una indicación para la futura investigación y dirección intelectual en el Sur global:

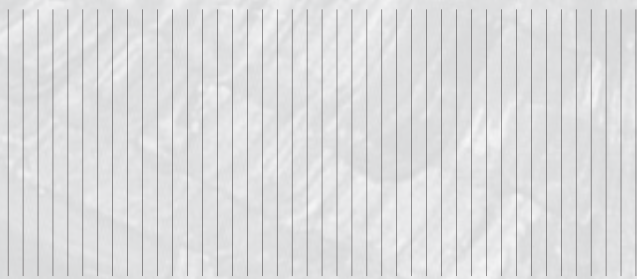
¿Cómo podemos identificar la perspectiva de los oprimidos en las intervenciones en el mundo real o en cualquier resistencia? ¿Cómo podemos traducir esta perspectiva en prácticas de conocimiento? En la búsqueda de alternativas a la dominación y la opresión ¿cómo podemos distinguir entre alternativas al sistema de opresión y dominación y alternativas dentro del sistema o, más concretamente, cómo podemos distinguir entre las alternativas al capitalismo y alternativas dentro del capitalismo? En suma ¿cómo podemos luchar contra las líneas abisales utilizando instrumentos conceptuales y políticos que no los reproduzcan? Y finalmente, una pregunta de especial interés para los educadores: ¿cuál sería el impacto de una concepción pos-abisal del conocimiento (como una ecología de saberes) sobre nuestras instituciones educativas y centros de investigación?

La lucha debe continuar. ¡*Aluta continua* –esta vez bajo la forma de una resistencia epistemológica comprometida contra la violencia epistémica que había impedido las imaginaciones alternativas del mundo y la libertad de los saberes y cosmologías del Sur global!

Bibliografía

- Ake, C., 2000 *The Feasibility of Democracy in Africa* (Dakar: CODESRIA).
- Arief, A. 2011 "Political Transition in Tunisia" en *Congressional Research Service Report for Congress*, February: 1-23.
- Attwell, D. 2005 *Rewriting Modernity: Studies in Black South African Literary History* (Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press).
- Beck, U., et al. 1994 *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order* (Cambridge: Polity Press).
- Calhoun, C. (ed.) 1994 *Social Theory and the Politics of Identity* (Oxford: Blackwell).
- Chabal, P. and Daloz, J. P. 1999 *Africa Works: Disorder as Political Instrument* (London: James Currey).
- Chen, K. H. 1998 'Introduction: The Decolonization Question' en K. H. Chen (ed.) *Trajectories: Inter-Asia Cultural Studies* (London: Routledge).
- Comaroff, J. and Comaroff, J. L. 2000 "Millennial Capitalism: First Thoughts on a Second Coming" en *Public Culture*, 12 (2): 310-312.
- Cooper, F. 2002 *Africa since 1940: The Past of the Present* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Ekeh, P. P. 1975 'Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement' en *Comparative Studies in Society and History*, 17 (1): 88-106.
- Fanon, F. 1968a *The Wretched of the Earth* (New York: Grove Press).
- Fanon, F. 1968b *Black Skins, White Masks* (New York: Groves Press).
- Gray, C. C. 2001 *Afrocentric Thought and Praxis* (Trenton, NJ: Africa World Press).
- Gray, J. 2003 *Straw Dogs: Thoughts on Humans and Other Animals* (London: Grant Books).
- Lopes, C. 2010 'Keynote Address, International Conference: Fifty Years of African Independence – Continuities and Discontinuities'. Universidad de Mainz, Alemania, 8-10 April.
- Mafeje, A. 2000 "Africanity: A Combative Ontology" en *CODESRIA Bulletin*, 1: 66-67.
- Maldonado-Torres, N. 2003 "The Regressive Kernel of Orthodoxy: A Review of Slavoj Zizek, The Puppet and the Dwarf" en *Radical Philosophy Review* 6 (1): 325-361.
- Mbembe, A. 2001 "On the Postcolony" (Berkeley: University of California Press).
- Maldonado-Torres, N. 2004 "The Typology of Being and the Geopolitics of Knowledge: Modernity, Empire, Coloniality" en *City*, 8 (1): 1-33.
- Mamdani, M. 1996 *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Mignolo, W. 2000 *Local Histories/Global Designs: Essays on the Coloniality of Power, Subaltern Knowledges and Border Thinking* (Princeton: Princeton University Press).
- Moyo, S. and Yeros, P. 2007 "The Radicalized State: Zimbabwe's Interrupted Revolution" en *Review of African Political Economy*, 111: 103-121.
- Moyo, S. and Yeros, P. 2007b "Intervention: The Zimbabwe Question and the Two Lefts" en *Historical Materialism*, 15 : 171-2004.
- Ndlovu-Gatsheni and Muzondidya, J., 2011, "Introduction: Redemptive or Grotesque Nationalism in the Postcolony?" en S. J. Ndlovu-Gatsheni y J. Muzondidya (eds.) *Redemptive or Grotesque Nationalism?*

- Rethinking Contemporary Politics in Zimbabwe* (Oxford and Bern: Peter Lang).
- Ndlovu-Gatsheni, S. J. 2006a "How Europe Ruled Africa: Matabeleland Region of Zimbabwe" en *International Journal of Humanistic Studies*, 5: 1-18.
- Ndlovu-Gatsheni, S. J. 2006b "Nationalist-Military Alliance and the Fate of Democracy in Zimbabwe" en *African Journal on Conflict Resolution*, 6 (1): 49-80.
- Ndlovu-Gatsheni, S. J. 2006c "The Nativist Revolution and Development Conundrums in Zimbabwe" en *ACCORD Occasional Paper Series*, 1 (4): 1-40.
- Osaghae, E. E. 2006 "Colonialism and Civil Society in Africa: The Perspective of Ekeh's Two Publics" en *Voluntas*, 17: 205-235.
- Osaghae, E. 2010 "Citizenship and Reconstruction of Belonging in Africa". Conferencia en el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Witwatersrand, 11 de agosto.
- Parry, B. 2004 *Postcolonial Studies: A Materialist Critique* (Londres/New York: Routledge).
- Quijano, A. 2007 "Coloniality and Modernity/Rationality" en *Cultural Studies*, 21 (2/3) (Marzo/Mayo): 168-178.
- Sachs, W. (ed.) 1992 *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power* (Londres: Zed Books).
- Santos, B. S. 2007 "Beyond Abyssal Thinking: From Global Lines to Ecologies of Knowledges" en *Review*, XXX (1): 45-89.
- Saul, J. R. 2009 *The Collapse of Globalism and the Reinvention of the World* (Londres: Atlantic Books).
- Shivji, I. G. 2003 "The Rise, the Fall, and the Insurrection of Nationalism in Africa". Paper presentado en Keynote Address to CODESRIA East African Regional Conference, Addis Ababa, Ethiopia, 29-31 de octubre.
- Shivji, I. G. 2009 *Where is Uhuru? Reflections on the Struggle for Democracy in Africa* (Oxford: Fahamu Books).
- Soyinka, W. 2004 *Climate of Fear* (Londres: Profile Books).
- Tendi, B. M. 2010 *Making History in Mugabe's Zimbabwe: Politics, Intellectuals and the Media* (Oxford: Peter Lang AG).
- Verges, F. 2011 "Xenophobia and the Civilising Mission" en *OpenDemocracy*, 13 de mayo.
- Wallerstein, I. 1991 "Introduction: Why Unthink?" en I. Wallerstein (editor) *Unthinking Social Science: The Limits of Nineteenth-Century Paradigms* (Cambridge: Polity Press).
- Weeks, J. 2010 "Roundtable 3: Can Africa Still Claim the 21st Century?". Presentación en *International Conference: Fifty Years of African Independence- Continuities and Discontinuities*. Universidad de Maiz, 8-10 Abril.
- Zezele, P. T. 2003 *Rethinking Africa's Globalisation: Volume 1: The Intellectual Challenges* (Trenton, NJ: Africa World Press).
- Zizek, S. 2009a *Violence: Six Sideways Reflections* (Londres: Profile Books).
- Zizek, S. 2009b *First as Tragedy, Then as Farce* (Londres y New York: Verso).
- Zizek, S. 2008 *In Defence of Lost Causes*, (Londres y New York: Verso).
- Zizek, S. 2001 *The Fragile Absolute or Why is the Christian Legacy worth Fighting For?* (Londres: Verso).



MEMORIA



Stuart Hall

Karina Bidaseca

Resumen

Stuart Hall, reconocido por desarrollar los Estudios Culturales como miembro y posteriormente director del Centro de Estudios Culturales Contemporáneos de la Universidad de Birmingham, presidió el centro entre 1968 y 1979. Nos legó el pensar contextualmente, el rechazo por cualquier postura universalista, considerando los contextos como relaciones complejas de múltiples fuerzas, determinaciones y contradicciones. En el análisis que realiza en *Policing of the Crisis* (1978), Hall reflexiona sobre las políticas públicas que criminalizaban a la población negra y que auguraban el tatcherismo contra el que batalló hasta sus últimos días.

Abstract

Stuart Hall, renowned for developing the Cultural Studies as a member and subsequently director of the Center for Contemporary Cultural Studies at the University of Birmingham, chaired the center between 1968 and 1979. He bestowed us the contextual thinking, the rejection by any Universalist stance, considering the contexts as complex relationships of multiple forces, determinations and contradictions. Hall, in the analysis that realizes in Policing of the Crisis (1978), reflects on the public policies that criminalized the black population and portended the tatcherism against which he battled until his last days.

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Karina Bidaseca

Investigadora independiente del CONICET/ Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Profesora de la Universidad Nacional de San Martín y Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del Programa Sur-Sur (CLACSO). Coordinadora del Programa “Poscolonialidad, Pensamiento fronterizo y transfronterizo en los estudios feministas” y co-coordinadora del Programa de Investigación y Extensión sobre afrodescendencia y cultura afrodiaspórica (IDAES-UNSAM). Publicó, entre otros títulos: *Perturbando el texto colonial. Los Estudios (Pos) coloniales en América Latina* (2010); *Feminismos y poscolonialidad. Descolonizando el feminismo desde y en América Latina* (2011) y, próximo a publicarse: *Legados, genealogías y memorias poscoloniales. Escritos fronterizos desde el Sur* (Godot).

Independent researcher at CONICET / Institute of Social Studies (IDAES) of the National University of San Martín. (UNSAM). Professor at the National University of San Martín and at Buenos Aires University. Coordinator of the South-South Program (CLACSO). Coordinator of the Program 'Post-coloniality, Border and Cross-border Thought in Feminist Studies'. Joint coordinator of the Research and Extension Program on Afro-descendant and Afro-diasporic Culture (IDAES-UNSAM). She published, among other titles: Perturbando el texto colonial. Los Estudios (Pos) coloniales en América Latina (2010); Feminismos y poscolonialidad. Descolonizando el feminismo desde y en América Latina (2011) y, próximo a publicarse: Legados, genealogías y memorias poscoloniales. Escritos fronterizos desde el Sur (Godot).

Palabras clave

1| Estudios culturales 2| Políticas públicas 3| Racismo 4| Democracia 5| Capitalismo

Keywords

1| Cultural Studies 2| Public Policies 3| Racism 4| Democracy 5| Capitalism

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

BIDASECA, Karina. Stuart Hall. *Crítica y Emancipación*, (11): 55-60, primer semestre de 2014.

Conocí la obra de Stuart Hall mucho más recientemente de lo que hoy hubiese deseado. Mirando hacia atrás, siento que mi formación inicial como socióloga sufrió de esa pérdida temprana. “Pérdida” es la palabra que se reitera en cada uno de los obituarios que leo en estos días en los periódicos, en las redes sociales, en la intimidad de la tristeza que padecen mis amigos y colegas latinoamericanos. Pero, especialmente, sentida por mis estudiantes de posgrado. Es junto a ellos, compartiendo sus lecturas, que “descubrí” al autor que no renunció a hablar de la raza, en sus propias reflexiones autobiográficas, en el Caribe colonizado, en una sociedad estratificada por el color de la piel.

Stuart Hall nació el 3 de febrero de 1932 en Kingston (Jamaica), en el seno de una familia de clase media de piel clara. Allí pasó su juventud y vivió la experiencia del color. Ser negro significaba ser parte de la mayoría de la población. Ser “de color” implicaba un “peldaño por encima del resto”, solía decir. Hall cruzó el “Atlántico Negro”, llegó al centro imperial de Gran Bretaña en 1951 y pudo mirar Jamaica desde el otro lado.

Se instaló en la Universidad de Merton (Oxford) con una beca de Rhodes para estudiar literatura en inglés. El viaje a Inglaterra significó un compromiso con la política de las “Indias Occidentales”: «Llegué como estudiante anticolonial, por así decirlo, con un apasionado compromiso por la independencia de Jamaica y la lucha contra el colonialismo en general. Pero yo no sabía mucho acerca de política. Y yo no había estado profundamente comprometido en la política jamaicana debido a mi cultura familiar (...). Mi padres, básicamente, pensaban que el fin del imperio era el final del mundo. (...) Tuve una relación muy conflictiva con lo que yo creo es la cultura de Jamaica (...), la política jamaicana.» (Critical...) Confesaba que, apenas tres meses en Oxford “me convencieron de que no era mi casa. No soy inglés y nunca lo seré. La vida que he vivido es una existencia de desplazamiento parcial. Vine a Inglaterra como un medio de escape, y se trataba de un fracaso”. (Critical...).



* Este texto apareció en *N* el 17/2/2014 (Buenos Aires).

Antes de convertirse en una de las figuras seminales de la *New Left Review* en los años cincuenta, daba clases en una escuela secundaria. Una de las cosas que sucedieron fue su involucramiento en Notting Hill en el momento de los disturbios, que vivió como una especie de extensión de las políticas de la nueva izquierda” (*Critical Quarterly* 50 (1-2): 12-42, 2007).

Lawrence Grossberg, destacado discípulo, escribe en su obituario “Furia contra la muerte de una luz: Stuart Hall (1932-2014)”: “...sabía, en lo profundo de su alma, que la cultura —el conocimiento, ideas, artes, la vida cotidiana, y todo lo que se denomina “lo popular”— importa. Él sentía un extraordinario respeto por las cosas simples de la vida y por la gente (sin embargo nunca dudó en denunciar a quienes hacían del mundo algo incluso peor o a quienes estaba más comprometidos con sus propias certezas que con las luchas contingentes). Se rehusó a pensar que las personas eran tontas e incapaces de entender sus decisiones y enfrentar sus acciones. Siempre existe la posibilidad de afectar el resultado de las luchas si se comienza donde la gente está: luchando simplemente por tener una vida más digna y cómoda. Siempre puso su fe en la gente, en las ideas y en la cultura —y comprometió su vida en construir un mundo mejor”.

Reconocido por desarrollar los Estudios Culturales como miembro y posteriormente director del Centro de Estudios Culturales Contemporáneos de la Universidad de Birmingham, Hall presidió el centro entre 1968 y 1979. Nos legó el pensar contextualmente, el rechazo por cualquier postura universalista. “Por eso, explica Grossberg, conectó tan fuerte con Marx y con Gramsci, con mi otro querido profesor James Carey —con quien me envió Stuart— y finalmente con Foucault. Su tipo de contextualismo-coyunturalismo ve los contextos como relaciones complejas de múltiples fuerzas, determinaciones y contradicciones. Para Stuart, esto es lo que define a los estudios culturales: “Hall es consecuente con el racismo en Gran Bretaña, y así pone de manifiesto en el análisis de *Policing of the Crisis* (1978), en el que analiza la política pública que criminalizaba a la población negra y que augura el tatcherismo contra el que batalló hasta sus últimos días.

En una de sus expresiones escritas en el Manifiesto de izquierda *Soundings* dice: “La victoria neoliberal (que) reafirmó la posición de las clases dominantes (...) no era inevitable. Ningún modelo social es permanente, y por este se luchó, desde el Golpe de Chile (hasta los ataques a los derechos laborales en el Reino Unido”.

Su influencia es notable en América Latina. En un libro publicado en Chile por la Red de Estudios y Políticas Culturales coordinada por Alejandro Grimson, titulado *En torno a los Estudios*

Culturales (ARCIS/CLACSO), sus autora/es coinciden en rescatar el legado del gran Stuart Hall. Para Grimson y Caggiano, “sus producciones continúan siendo la inspiración para trabajos que reavivan los aspectos constitutivos de Birmingham” (2010: 21), aún más, explican, si pensamos en autores latinoamericanos como Jesús Martín Barbero y Nestor García Canclini.

En los textos de este grupo de académicos se ubica la obra del propio Hall como “un puente entre los Estudios Culturales y otras configuraciones del pensamiento crítico contemporáneo” (p. 42), se rescatan sus concepciones sobre la identidad como posicionamiento; su experiencia colonial particularmente caribeña, por medio de la cual los regímenes coloniales permearon nuestra mirada sobre nosotros mismos como “Otros”, como señala Mareia Quintero Rivera. O bien el aprecio de Nelly Richard sobre su capacidad de mantener el diálogo crítico con el marxismo “desde lo que el marxismo excluyó (lo simbólico y lo cultural; el lenguaje, el discurso, el inconsciente, la subjetividad), lo que le significó reconocer la importancia del feminismo y sus perspectivas de género como un eje de deconstrucción (...) de las identidades sexuales” (p. 70). De hecho, en uno de los libros más importantes en el que encontramos traducidos sus trabajos —*Sin garantías* (2010: 57)—, Hall señala dos momentos históricos que interrumpieron la historia de la formación de los estudios culturales: el feminismo y la cuestión de la raza:

“Para los estudios culturales (...), la intervención del feminismo fue específica y decisiva. Fue un rompimiento. Reorganizó el campo en formas concretas. Primero la apertura de la cuestión de los personal como político y sus consecuencias para cambiar el objeto de estudio en los estudios culturales fue completamente revolucionaria de forma práctica y teórica. Segundo, la expansión radical de la noción de poder, que hasta el momento había sido desarrollada dentro del marco de la noción de lo público (...); tercero, la centralidad de las nociones de género y sexualidad para entender el poder mismo; cuarto, la apertura de muchas preguntas que habíamos eliminado en torno a las áreas peligrosas de lo subjetivo y el sujeto (...); quinto, la “re-apertura” de la frontera cerrada entre teoría social y teoría del inconsciente-psicoanálisis” (Stuart-Hall, 2010: 57).

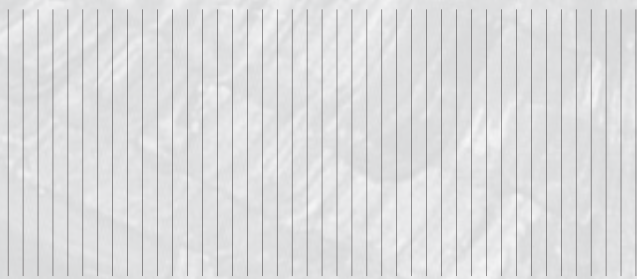
En este camino crítico me identifiqué con el pensamiento de Hall. Lo que él llamó “la política del trabajo intelectual”, puesta en el centro de los Estudios Culturales. Como señala Eduardo Restrepo (2010), “lo

más inspirador de Birmingham se encuentra en el trabajo de Stuart Hall. (...) Especialmente “sus planteamientos sobre la teoría como un ‘forcejeo con los ángeles’ (p. 111).

Esta metáfora es una de las grandes definiciones de Hall. Cuando afirma: “La única teoría que vale la pena tener es aquella que usted tiene que luchar para rechazar, no aquella que tiene una fluidez profunda. Quiero decir algo más tarde acerca de la fluidez teórica sorprendente de los estudios culturales ahora. Pero mi propia experiencia de la teoría —y el marxismo es ciertamente un caso en ese punto— es de forcejeo con los ángeles, una metáfora que usted puede tomar tan literalmente como quiera (Hall, 1992: 280-281). “Su legado vivirá para siempre”, resuena la voz de una joven desde cualquier lugar del planeta.

Bibliografía

- Hall, Stuart 2005 “La importancia de Gramsci para los estudios de raza y etnicidad”, *Revista Colombiana de Antropología* (41): 219-257.
- Hall, Stuart 1992 “Cultural Studies and Its Theoretical Legacies” en: Lawrence Grossberg, Cary Nelson y Paula Treichler (eds.) *Cultural Studies* pp. 277-294 (Nueva York: Routledge).
- Hall, Stuart *Sin garantías: trayectorias y problemáticas en estudios culturales* Eduardo Restrepo, Catherine Walsh y Víctor Vich (eds.) (Enviñón editores, Instituto de Estudios Peruanos).
- Instituto de Estudios Sociales y Culturales 2010 “Pensar” (Universidad Javeriana-Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).
- “An interview with Stuart Hall” 2007 *Critical Quarterly* 50 (1-2): 12-42.



PERSPECTIVAS



Mundos (pos)coloniales

Consideraciones sobre la raza, género/sexo, agencia/ tiempo y ensayo sobre el Tercer feminismo

Karina Bidaseca

Resumen

En este artículo, la autora realiza un recorrido por las principales vertientes del pensamiento poscolonial y feminista para arribar a su análisis crítico – que está situado en el Sur Global como lugar de enunciación plurilingüe.

Esta permanente traducción entre diferencias contextuales, que tendría siempre la peculiaridad de un viaje en que cambiaría de significado, no solo porque muda el efecto de la crítica, sino que logra arribar a conceptos que, sin dejar de tener los pies puestos en las condiciones reales de la existencia nuestroamericana, caminan hacia resignificaciones locales, no exentas de tensión política y poética.

Abstract

In this article, the authoress explores the main currents of postcolonial and feminist thought to arrive at its critical analysis—which is located in the Global South as a place of multilingual enunciation.

This permanent translation between contextual differences would always have the peculiarity of a journey in which it would transmute its general drift. Cause it changes the effect not only of the critical thought but also manages to arrive at concepts that, while still having the feet placed on the actual conditions of our-American existence, walk towards local resignifications that are not exempt of political and poetical tension.

CvE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Karina Bidaseca

Investigadora independiente del CONICET/ Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Profesora de la Universidad Nacional de San Martín y Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del Programa Sur-Sur (CLACSO). Coordinadora del Programa “Poscolonialidad, Pensamiento fronterizo y transfronterizo en los estudios feministas” y co-coordinadora del Programa de Investigación y Extensión sobre afrodescendencia y cultura afrodiaspórica (IDAES-UNSAM). Publicó, entre otros títulos: *Perturbando el texto colonial. Los Estudios (Pos) coloniales en América Latina* (2010); *Feminismos y poscolonialidad. Descolonizando el feminismo desde y en América Latina* (2011) y, próximo a publicarse: *Legados, genealogías y memorias poscoloniales. Escritos fronterizos desde el Sur* (Godot).

Independent researcher at CONICET / Institute of Social Studies (IDAES) of the National University of San Martín. (UNSAM). Professor at the National University of San Martín and at Buenos Aires University. Coordinator of the South-South Program (CLACSO). Coordinator of the Program 'Post-coloniality, Border and Cross-border Thought in Feminist Studies'. Joint coordinator of the Research and Extension Program on Afro-descendant and Afro-diasporic Culture (IDAES-UNSAM). She published, among other titles: Perturbando el texto colonial. Los Estudios (Pos) coloniales en América Latina (2010); Feminismos y poscolonialidad. Descolonizando el feminismo desde y en América Latina (2011) y, próximo a publicarse: Legados, genealogías y memorias poscoloniales. Escritos fronterizos desde el Sur (Godot).

Palabras clave

1| Pensamiento poscolonial 2| Tercer feminismo 3| racismo colonial 4| género/sexo
5| narrativas

Keywords

1| *Postcolonial Thought* 2| *Third Feminism* 3| *Colonial Racism* 4| *Gender/Sex* 5| *Narratives*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

BIDASECA, Karina. Mundos (pos)coloniales. Consideraciones sobre la raza, género/ sexo, agencia/tiempo y ensayo sobre el Tercer feminismo. *Crítica y Emancipación*, (11): 63-86, primer semestre de 2014.

Mundos (pos)coloniales

Consideraciones sobre la raza, género/sexo, agencia/tiempo y ensayo sobre el Tercer feminismo*

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

I. Mundos (pos)coloniales

Tiempo al tiempo.

“La revolución: no es limpia, ni bonita, ni veloz”

Pat Parker, feminista afroamericana

La obra de Edward W. Said edificó los cimientos de los estudios poscoloniales como una nueva disciplina. Su libro *Orientalismo* ([1978] 2004) constituye su acta fundacional, fundamental para desempolvar al imperialismo y al colonialismo del “destierro intelectual”. A propósito solía decir que la situación “inusual” de su pueblo, es que “somos las víctimas de las víctimas [...]”. Estamos sujetos a un colonialismo único” (Said, 2001: 53-54).

Sobre cuestiones afines, conversé hace tres años en Buenos Aires con quien lo recuerda con admiración, la socióloga palestina Elise Aghazarian, a quien invité a brindar una disertación sobre el intelectual árabe en la sociedad del conocimiento. Elise me dijo: “Observé tanto aquí como en India, mucha gente hablando sobre post-colonialidad



* Una versión preliminar de este texto fue presentada en el I Congreso de Estudios Poscoloniales, (IDAES/UNSAM y CLACSO), Buenos Aires, 5 al 7 de diciembre de 2012 con el título “Edward. W. Said. Entre dos mundos”. Fue discutido en el I Seminario “Pensar al Sur”, Universidad Nacional de San Martín-Programa de Estudios Sur Global, 31 de octubre de 2013. Recientemente, fue traducido al italiano bajo el título: “Mondi (post)coloniali. Considerazioni su razza, genere e sesso, soggettività e temporalità” en *Scienza & Politica. Per una storia delle dottrine* (Bologna: Dipartimento di scienze politiche e sociali - Alma Mater Studiorum - Università di Bologna), Vol. 25, N° 49, 2013. [Dossier sobre Estudios Poscoloniales en América Latina]. En <<http://scienzaepolitica.unibo.it/>. Italiano>.

y apropiación colonial. En Oriente Medio [...] *los encuentros coloniales están vivos ahora* [...]”¹.

Mientras Elise proseguía su intención de desvelar su capacidad de asombro sobre la circulación de los conceptos tales como *colonialismo y colonialidad*, y la lectura en clave “poscolonial” del pensador martiniqués Frantz Fanon, que ella misma aplicaba al contexto palestino, yo misma me preguntaba si era posible comparar los procesos singulares que ella describía con lo que acontecía de este lado del “Atlántico Negro”. Al tiempo que iban surgiendo en nuestra conversación lugares comunes, la política de Muros brotaba como signo de estos tiempos, una metáfora atroz de la exclusión, del racismo que nos confronta con la catástrofe de la modernidad. Occidente trajo consigo la oscuridad del Progreso, cuya máxima expresión fue el etnogenocidio indígena en América y el tráfico de hombres y mujeres libres en África vueltos esclavos en el Nuevo Mundo. En el “ahora compartido” el tiempo se desdobló. Occidente ya no puede contener la experiencia de lo *Unheimliche*, la narrativa del vacío producido por esa *tragedia de la condición colonial*.

Sobrevolaba en la atmósfera el lugar en que se juntaban el racismo colonial único respecto del practicado “adentro de las fronteras de Europa (cuyo punto máximo es la *shoah*)” y el “afuera de Europa” (donde, como explica el pensador poscolonial africano Achille Mbembe, las colonias fueron el primer laboratorio)².

Confrontar el pensamiento apocalíptico posmoderno tras la caída de otro Muro de Berlín y la hegemonía de la tesis hungtintiana del choque de civilizaciones, fue una de las razones que, cuenta Said en el prólogo, de que ese libro no lograra atraer el suficiente interés editorial. Allí discute esa tesis oponiendo la interdependencia de las culturas. Su obra funda hacia 1980 un *zeitgeist* en que confluyen proyectos intelectuales provenientes de distintos sures: el Grupo de Estudios Subalternos en el sudeste asiático cuyo propósito es devolver a la historia las voces bajas de los campesinos indios; en Bolivia, donde su obra fue traducida al castellano por Silvia Rivera Cusicanqui y



1 Conferencia “Reflexiones sobre geografías racializadas: Entrevista con una socióloga palestina”, a cargo de la Prof. Elise Aghazarian. “Muchas veces los atacantes en el terreno son soldados invisibles, pero muchas son muy visibles: murallas, víctimas, peajes... [...] la privatización de la guerra [...]” Ver la Entrevista con Elise Aghazarian. “Reflexiones sobre geografías racializadas” en *Papeles de Trabajo*, (Buenos Aires: IDAES/UNSAM) Año 4, Nº 7: 271-281, abril 2011. En <[http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/17\)%20E2%80%9CReflexiones%20sobre%20geograf%C3%ADas%20racializadas%E2%80%9D.pdf](http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/17)%20E2%80%9CReflexiones%20sobre%20geograf%C3%ADas%20racializadas%E2%80%9D.pdf)>.

2 Mbembe, A. 2006 “Necropolítica” en Enwezor, O. (ed.) *Lo desacomodador. Escenas fantasma en la sociedad global* (Sevilla, Fundación BIACS) pp. 32-51.

Rossana Barragán (eds.) en 1997 bajo el título: *Debates poscoloniales. Una introducción a los estudios de la subalternidad* (La Paz: Saphis-Aruwiyiri) para propiciar el siempre postergado diálogo Sur-Sur, o definitivamente influido por el Norte, des-fetichizando esa relación histórica de amor y odio.

Escriben las editoras del libro con la intención de re-insertar la discusión sobre colonialismo, subalternidad y nacionalismo en la tradición intelectual latinoamericana, lo siguiente:

Es curioso anotar que la producción [...] del grupo ha sido difundida en los más diversos círculos académicos del Norte, y ha llegado,

La obra de Edward W. Said edificó los cimientos de los estudios poscoloniales como una nueva disciplina. Su libro Orientalismo ([1978] 2004) constituye su acta fundacional, fundamental para desempolvar al imperialismo y al colonialismo del “destierro intelectual”.

así de rebote, a la discusión académica de América Latina, desde la corriente *saidiana* de estudios culturales hasta el debate historiográfico más reciente. Cuando fenómenos como el descrito se observan desde un país como Bolivia, resulta paradójico descubrir que los ecos de muchos debates generados en el Sur acaban llegando mediatizados por la reflexión académica del Norte [...]. Con la publicación de esta colección de artículos queremos situar los ecos del debate postcolonial iniciado en la India al lugar de su primera emisión, restituyendo así la idea de relaciones Sur- Sur algo de su concreción geográfica y experiencial, así como de su peculiar textura y especificidad historiográficas. [...] Pensamos que la reflexión y el debate lanzados por colegas de la India permitirá conectar muchas de estas cuestiones con nuestra propia reflexión, retomando temáticas ya esbozadas en los círculos latinoamericanos desde los años setenta, pero también enfrentando nuevas preguntas y realidades como las que se han venido dando en los ochenta y noventa y a lo largo del continente (Rivera Cusicanqui y Barragán, 1997: 15).

Ese “diálogo horizontal” entre intelectuales del Sur que las autoras ubican hacia el fin del texto en el lugar del anhelo, señala desafíos y límites propios de la política imperialista.

“Creo que es difícil hacer una teoría en un espacio global. Porque cada uno de estos espacios y los tiempos se han construido de manera diferente. También son el producto de la manera en que los movimientos de protesta se están organizando. Ciertamente, el lenguaje de la ciencia social no será uno, serán varios. Esto no quiere decir que hay una cierta relatividad. Lo que estoy sugiriendo es que el significado del lenguaje de las ciencias sociales será diferente. Esto va a tener que competir y luchar contra los modelos hegemónicos. Y esta historia tiene que ser entendida y debe ser contextualizada. Si bien es imposible reconstruir que la teoría social se aparte del contexto, es posible adaptarse a diferentes contextos. Es difícil para mí entender los estudios subalternos sin entender su crítica de la historiografía nacionalista. *Pero no hace falta saber aquí la crítica de la historiografía nacionalista India para aplicar ese conocimiento a América Latina.* Al igual que el marxismo creativamente encontró un camino en el mundo sin necesidad de adaptarse a los debates europeos. Tenemos que pensar entonces la contextualización mientras puede surgir la adaptación” (Entrevista a Sujata Patel, 2 de noviembre 2011).

Así respondió Sujata Patel, socióloga de la Universidad de Hyderabad, que fue vice-presidenta de ISA (International Sociology Association) y con una extensa trayectoria como Profesora visitante en Johannesburgo, a una entrevista que le realizamos en 2011 en Buenos Aires invitada por la Universidad Nacional de San Martín, Universidad de Buenos Aires y Universidad de La Plata a brindar su Conferencia “The Binaries of Sociology: The invisible traditions” (2010) donde explora las tradiciones de las teorías y prácticas en que se han organizado sociologías no europeas en el mundo en la India³, África y América Latina, y que surgen como consecuencia de la descolonización y el crecimiento del nacionalismo. Su propuesta consiste en defender la necesidad de crear un diálogo comunicativo entre las dos tradiciones. Observar las dificultades de los estudios subalternos indios y poscoloniales respecto del contexto de producción de conocimiento situado requiere desafíos: “África tiene su propia historia, la India tiene su propia historia y América Latina está separada de esta historia. Fue muy difícil unir a todos estos solo porque es difícil superar las barreras del idioma y no

3 “India es enorme. Mil millones más. Más de trescientas universidades. El Censo de 2001 indica que más del cien mil estudiantes de pregrado en sociología. Más de diez mil maestros y más de dos mil médicos estudiantes al año” (Entrevista con Sujata Patel. Buenos Aires, 2010).

todo el mundo puede entender los diferentes contextos en los que se plantea este conocimiento local”⁴.

Y reanuda:

“Hay más en África de lo que conocemos. Además lo que se escribe está en francés y tengo grandes dificultades para entenderlo. Los mayores problemas para todos nosotros son los idiomas. Y eso también es parte del imperialismo. Debemos trascender los imperialismos para poder construir un diálogo. Me pareció más difícil escribir sobre América Latina, ya que estaba en español, no podía obtener traducciones al inglés. Acabo de recibir la primera traducción de Anibal Quijano. El primer paso es hablar con nosotros y entender las diferencias. La sociología comparativa trató de hacer esto. Yo creo que hay que contextualizar y esa es la manera de hacer comparaciones. Si esa es la base epistemológica sobre la que estructurar las comparaciones, entonces podemos seguir adelante”.

En su texto Sujata Patel afirmó que las teorías y prácticas de la disciplina sociológica se pueden dividir en dos: la primera, visible y universal⁵; la segunda, organizada como sociologías no europeas en India, África y A. Latina, surgidas como consecuencia de la descolonización y el nacionalismo, se mantienen fragmentadas, desarticuladas y marginadas por la primera. El atributo clave en esta división es el colonialismo en la constitución de conocimiento social dominante. “Este colonialismo coloniza las mentes [...]. El Oeste está en todas partes, dentro y fuera de Occidente, en las estructuras y en la mente” (Nandy, 1983: ix). El colonialismo construye el conocimiento de los demás a través del espacio y la lengua y cualquier teoría del imperialismo tiene que discutir las geografías de poder⁶.



4 “Una vez dicho esto, hay un libro que se llama *Teoría del Sur* escrito por Connell en la Universidad de Sydney [Australia], que utiliza la teoría de la dependencia para argumentar que se puede crear una teoría del Sur”, prosigue.

5 “Provincializar Europa”, el gesto reclamado por Chakrabarty (2008: 20), “era precisamente descubrir cómo y en qué sentido las ideas que eran universales habían surgido de tradiciones intelectuales e históricas muy particulares, las cuales no podían aspirar a ninguna validez universal”. Desde A. Latina, Dussel (1993) sostiene que la modernidad aparece cuando Europa se afirma como el “centro” de una historia del mundo que se inaugura; la “periferia” es el afuera. En consecuencia, el examen de la genealogía de la modernidad es parcial y provincial, los intentos de la crítica o la defensa de ella unilateral y en parte falso.

6 “Y no tenemos ese idioma, sin embargo, porque el marxismo clásico que habla del imperialismo en el exterior de las geografías del saber y del poder, incluyendo a Lenin. Entonces, ¿cómo nos organizamos en términos de conocimientos de geografía y de poder? Y entonces, ¿cómo deconstruir estas estructuras de conocimiento y poder tener un diálogo? Creo que la única manera es a través de estos viajes, el aprendizaje de estas rutas entre los continentes”, (Entrevista con Sujata Patel en Buenos Aires, 30 de octubre de 2010).

En el caso del pensamiento poscolonial que surge hacia la mitad del siglo XX en el marco de las experiencias de luchas anticoloniales en Asia y África, se consolida en lengua inglesa, principalmente en la India, Gran Bretaña y los Estados Unidos. Es notable la ausencia de producciones poscoloniales en lengua francesa⁷ que contrasta con la importancia de la literatura y el ensayismo africano-francófono (Fanon, Césaire y Senghor, Glissant)^{8 9}.



7 Jim Cohen publicó un artículo titulado “Los nuevos debates poscoloniales en Francia”, en el Dossier “Teorías decoloniales en América Latina” en *Nómadas* N° 26 (2007), sobre la emergencia reciente de los debates poscoloniales en Francia entre 2004 y 2005 y sus sujetos poscoloniales. En el mismo remite a la omisión de debate étnico –racial y al movimiento “Le Mouvement des Indigènes” integrado por un grupo de intelectuales de izquierda, hijos de inmigrantes de ex colonias del Norte y Este de África.

8 O los propios Sartre, Levinas, Derrida o Foucault (genealogía) con tensiones expresadas por el propio Edward Said quien, en su artículo “Representar al colonizado. Los interlocutores de la antropología” (1996), habla del campo intelectual francés especialmente en las figuras de Frantz Fanon y Michel Foucault, igualmente herederos del pensamiento de Hegel, Marx, Freud, Nietzsche y Sartre. Mientras para Said, Fanon se nutre de ellos para “representar los intereses de un doble ámbito, el nativo y el occidental saliendo del confinamiento hacia la liberación”, Foucault “va alejándose cada vez más de una consideración seria y rigurosa de los conjuntos sociales, centrándose en su lugar en el individuo como un ser disuelto en una “microfísica del poder” (p. 429). De modo similar, la mayoría de los marxistas occidentales ignoran la cuestión del imperialismo en lo referente a la estética y la cultura. A modo de ejemplo, Said destaca el silencio de la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt respecto de la resistencia antiimperialista. Mutismo que según Said no debe ser interpretado como una distracción o descuido, pues bien Habermas en una entrevista señaló que “nada tenemos que decir sobre las luchas antiimperialistas y anticapitalistas del tercer Mundo aun a pesar que ‘soy consciente de hecho que esta es una perspectiva limitada por el eurocentrismo’” (citado por Said, 1996: 430). Todorov, Deleuze y Derrida, en Francia, y Stuart Hall y Williams en Inglaterra, conforman para Said los teóricos de la excepción.

9 Por otro lado, las críticas de Homi Bhabha (2002) van dirigidas a la “construcción de la modernidad” de Foucault, en tanto modernidad occidental. “La eurocentricidad de la teoría foucaultiana de la diferencia cultural se revela en su insistente espacialización del tiempo de la modernidad” (p. 293). Se deja fuera de la modernidad el espacio de la experiencia colonial de los siglos XIX y XX y ubica a la “raza” (el racismo) fuera de la modernidad, como una “ensoñación arcaica” presente en la *shoah*. Recordemos que, para Foucault, la *raza* es el fundamento de la producción del biopoder, la forma moderna de poder. El tema aparece en *Historia de la sexualidad* ([1975] 2002) y en *Defender la sociedad* ([1976] 2000) donde pone en relación la raza y el colonialismo: El racismo va a desarrollarse, en primer lugar, con la colonización, es decir, con el genocidio colonizador; cuando haya que matar gente, matar poblaciones, matar civilizaciones [...]. Destruir no solamente al adversario político, sino a la población rival, esa especie de peligro biológico que representan para la raza que somos, quienes están frente a nosotros [...]. Podemos decir que lo mismo con respecto a la criminalidad. Si ésta se pensó en términos de racismo, fue igualmente a partir del momento en que, en un mecanismo de biopoder, se plantó la necesidad de dar muerte o apartar a un criminal. Lo mismo vale para la locura y las diversas anomalías. En líneas generales, creo que el racismo atiende a la función de muerte en la economía del biopoder, de acuerdo con el principio de que la muerte de los otros significa el fortalecimiento biológico de uno mismo en tanto miembro de una raza o población (Foucault, 2001: 232-233).

La propia Gayatri Chakravorty Spivak suma la crítica que dispara en su texto “¿Puede el subalterno hablar”? (1988) contra Foucault y Deleuze¹⁰: “[...] algunos de los más radicales enfoques críticos nacidos en Occidente hoy en día provienen del deseo interesado de conservar cómo está al sujeto de Occidente a conservar a Occidente como el único sujeto y tema (*subject*, en inglés como sujeto y tema)”. Entonces la idea de congelamiento del Sujeto es fundamental. La teoría de los efectos de sujeto/tema pluralizados provoca la ilusión de socavar la soberanía del sujeto mientras a menudo lo que hace es servir de cobertura para la supervivencia de ese mismo suje-

[El] pensamiento poscolonial que surge hacia la mitad del siglo XX en el marco de las experiencias de luchas anticoloniales en Asia y África, se consolida en lengua inglesa, principalmente en la India, Gran Bretaña y los Estados Unidos.

to/tema de conocimiento. Aunque la historia de Europa como sujeto/tema está narrativizada en la ley, en la economía política y la ideología occidentales, ese Sujeto tema omnipresente y latente pretende no poseer “determinaciones geopolíticas”¹¹. ¿Puede realmente hablar el

10 Esta crítica que es parte de una crítica general al imperialismo, se basa en el texto de dos filósofos postestructuralistas, Michel Foucault y Gilles Deleuze “Los intelectuales y el poder, una conversación entre Michel Foucault y Gilles Deleuze” (1977). Spivak construye un argumento crítico que consiste básicamente en ignorar la cuestión de la ideología, la división internacional del trabajo. La alusión a *la* clase obrera es inocente dado que es incapaz de enfrentar al capitalismo global, esto es: la producción de un sujeto de los obreros y los desocupados dentro de las ideologías del Estado nación, el estatuto estructural heterogéneo de la agricultura en los países periféricos, etcétera).

11 Spivak precisa más su argumento afirmando que el nexo de la lucha obrera aparece así simplemente ubicado en el deseo: “el deseo no carece de nada, no carece de su objeto. Es más bien el sujeto lo que le falta al deseo, o el deseo que carece de sujeto fijo; no existe sujeto estable más que por medio de la represión” (2003: 264). En otras palabras, el fracaso de Deleuze y Guattari al considerar las relaciones entre deseo, poder y subjetividad, hace a estos autores incapaces de articular una teoría del interés, como está presente en Marx. En este contexto, su indiferencia frente a la ideología (instancia que está en la base de la comprensión del interés) es llamativa pero coherente. Y allí cita a Foucault (1979: 217) “Nunca deseamos en contra de nuestro interés, pues el interés siempre va detrás, encontrándose siempre donde el deseo lo ha colocado”. A Spivak le interesa problematizar la crisis de la representación partiendo de la afirmación de Deleuze: “Ya no existe la representación, no hay nada más que acción/acción de la teoría y acción de la

subalterno haciendo emerger su voz desde la otra orilla, inmerso en la división internacional del trabajo promovida por la sociedad capitalista, dentro y fuera del circuito de la violencia epistémica de una legislación imperialista y de programa educativo que viene a complementar un texto más temprano? [...] El sujeto subalterno colonizado es irrecuperablemente heterogéneo (1998: 192).

En suma, las disímiles tradiciones de pensamiento es uno de los motivos por los cuales autores como Mbembe no consideran apropiado denominarlo “teoría” poscolonial. Según este pensador grandes momentos distinguen la constitución de esta corriente. Primero, la reflexión que precedió y acompañó las luchas anticoloniales en África, centradas en textos novelísticos, poéticos y militantes producidos por la diáspora africana y negra de habla francesa (Fanon, Senghor, Césaire, Glissant). El colonizado reflexionaba sobre sí mismo, articulando la discusión sobre clase y raza. “El discurso está centrado, entonces, en lo que puede ser llamado la política de la autonomía [...] para adquirir la condición de ciudadano y, por tanto, a participar en lo universal” (Mbembe, 2008: s/d; traducción propia). El segundo momento nos ubica en la década del ochenta y es el calificado por Mbembe (2008) como de “alta teorización”, cuando el pensamiento poscolonial se moldea junto a la historiografía y la crítica literaria.

“Entendida así, las tesis poscoloniales o decoloniales, como una permanente traducción entre diferencias contextuales, o por decirlo de otra manera, como ‘Sartre *subyaciendo en la politicidad de Fanon* y *Fanon en el interior de una teoría colonial sartreana expresada con un verbo filosófico construido desde una exigente terminología filosófica*’, tendría siempre la peculiaridad de un viaje en que cambiaría de significado, no solo porque muda el efecto de la crítica si se puede criticar la ficción orientalista con teorías occidentales deconstructivas, o si se pueden dar de manera más politizante y dramática conceptos que se replican de manera más abstracta en la filosofía sartreana de la crítica a la razón dialéctica”, escribe Horacio González en el “Prólogo” a nuestro libro¹².

práctica que se encuentran relacionadas entre sí como las piezas y la forma de una red de engranajes”. Ante lo cual Spivak rescata lo que a su entender Deleuze pasa por alto: “la producción de la teoría es también una práctica.” Pero además aparecen dos sentidos de “representación” como paralelos: “*representación*” en el sentido de hablar por otro” (como se da a nivel sociopolítico) y de “*re-presentación*” (como se utiliza el término en arte y filosofía).

12 Bidaseca, Karina *et al.* (comps.) 2013 “Legados, genealogías y memorias poscoloniales. Escrituras fronterizas desde el Sur” (Buenos Aires: Godot) En prensa.

II. Feminismos poscoloniales. “Acuñar una nueva moneda”

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

“La verdad de una situación humana es el itinerario de no poder encontrarla”

Spivak 2013: 138

Gayatri Chakravorty Spivak (1942), nacida en Calcuta, se reconoce como feminista, deconstructivista y marxista. Su vida se encuentra atravesada por lo que, en el reciente libro publicado por Paidós, *En otras palabras, en otros mundos. Ensayos sobre política cultural*, llama las “fases de mi feminismo” (2013: 12). Refiere a ello en la “Introducción”, sobre el texto de Dante y Virginia Woolf, escrito a partir de las clases impartidas en 1978 en la Universidad de Texas, momento en que se encontraba en la primera fase de su feminismo [...] indagando en los grandes textos para descubrir cómo podían ayudarnos a hacernos sensibles a la cuestión de género. Lo único que ha cambiado en los años transcurridos, explica, es que el feminismo se ocupa ahora de múltiples asuntos. “Hoy concibo la heteronormatividad reproductiva como la institución más antigua y más abarcadora del mundo” (p. 12).

“El feminismo francés en un marco internacional” (1981) y “Draupadi” de Mahasweta Devi (1981), que se encuentran en el libro citado, son dos textos coetáneos que fueron escritos a pedido de *Yale French Studies* y *Critical Inquiry*. Dice Spivak sobre ellos que “reflejan el comienzo de algo que luego fue llamado poscolonialismo” (p. 12). Por entonces estaban naciendo: “Textos de tres mujeres y una crítica del imperialismo”, y su más reconocido “¿Puede el subalterno hablar?” que forman parte de su libro *Crítica de la razón poscolonial* (1999).

En “El feminismo francés...”, se encuentra la crítica a la relación entre “Occidente” y “Oriente”, y al grupo que define como “las feministas del Primer Mundo”, en el círculo de intelectuales interesados ocasionalmente en “rozar al otro de Occidente” (p. 234). En especial, el texto “Sobre las mujeres en China” de Julia Kristeva (1977), refiere a las especulaciones que, sin base en trabajos de archivo, pasan a ser un hecho histórico. Spivak refiere a la “solución” que ofrece Kristeva a las mujeres francesas sobre las “mujeres sin nombre” del Tercer Mundo, las campesinas de la Plaza Huxian descritas por Kristeva en este relato: “Una enorme multitud está sentada al sol; nos esperan en silencio, completamente inmóviles. Miradas calmas, ni siquiera curiosas, pero levemente divertidas o ansiosas: en todo caso, penetrantes y seguras de

pertenecer a una comunidad con la que nunca tendremos nada que ver [...]” (citado por Spivak, 2013: 234). En realidad la “operación colonialista” que subyace en el texto se encuentra develada por Spivak en este (auto) interrogante: “¿Quién está hablando, pues, ante la mirada de las campesinas de Huxian?”. Para Spivak el foco debe ser cambiado:

“no meramente ¿quién soy? Sino también ¿quién es la otra mujer? ¿Cómo la nombro? ¿Cómo me nombra ella? ¿Forma esto parte de la problemática que analizo? La ausencia de estas preguntas impracticables pero cruciales, es lo que hace que la ‘mujer colonizada como sujeto’ vea a las investigadoras como criaturas amables y compasivas provenientes de otro planeta [...] vean el feminismo como establecido en una clase vanguardista y sus luchas como luchas por lujos finalmente identificables con el ‘sexo libre’ de uno u otro tipo” (p. 254).

En “Feminismo y teoría crítica” (University of Illinois Press, 1986) confirma:

“No puedo hablar de feminismo en general. Hablo de lo que yo hago, como mujer, dentro de la crítica literaria. Mi propia definición de mujer es sencilla: me baso en la palabra “hombre” tal como se la usa en los textos que sientan las bases de ese rincón del establishment de la crítica literaria que habito. Llegados a este punto los lectores podrán decir que definir la palabra “mujer” basándose en la palabra “hombre” es una posición reaccionaria. En mi condición de mujer, ¿no debería acuñar yo una definición independiente para mí misma?” (p. 137).

Su respuesta se encuentra en las reglas del método deconstructivista propuesto por Derrida: 1. No es posible formular ninguna definición rigurosa de nada, pero si uno quiere hacerlo puede seguir deconstruyendo la oposición entre hombre y mujer para demostrar que es una oposición binaria que se desplaza a sí misma. “Por lo tanto como deconstructivista que soy no puedo recomendar esta clase de dicotomía” (p. 138).

En este texto, le interesa volver al histórico divorcio entre marxismo y feminismo y al psicoanálisis, al notar la omisión que observa en Marx y Freud sobre la idea del útero como lugar de producción. Es decir, interpretar la reproducción dentro de una problemática marxista entendida como una “teoría ética” (p. 142). Respecto de Marx interpreta el lugar de la mujer en la tríada: uso, intercambio y plusvalía, de modo de anteponer la idea de “externalización” y “alienación” dentro del proceso de trabajo (tomado de Hegel la alienación es ese “surgimiento de la negación que permite que algo se anule a sí mismo). Siendo la mujer una continua fuente de producción de plusvalía (para el hombre que la posee

o a través del hombre para el capitalista que posee la fuerza laboral de ese hombre) (p. 140). Frente al ejemplo de trabajo cero citado por Marx en la negación a trabajar de los esclavos jamaquinos liberados en 1834, menciona como ejemplo el trabajo de las mujeres que sobrevive en todos los modos históricos de producción: trabajo fuera del trabajo asalariado y fuera de los modos de producción. O en el caso de la posesión legal del hijo: el hombre retiene los derechos de propiedad legal sobre el producto del cuerpo de una mujer (p. 142). Asimismo, en la lectura sobre Freud (“Más allá del principio del placer”), vuelve sobre el útero, la envidia del pene, y el estadio genital fálico (no clitoriano ni vaginal) para proponer

***“La diferencia del Tercer Mundo”
es un concepto estable, antihistórico
y que aparentemente oprime a casi
todas las mujeres, si no a todas las
mujeres de estos países.***

la idea de “envidia del útero como algo que interactúa con la idea de envidia del pene para determinar la sexualidad humana y la producción de la sociedad” (p. 144), como lo que llama el “discurso del clítoris” que ha provocado sendas polémica del feminismo lésbico estadounidense sobre el privilegio de las mujeres heterosexuales. Su crítica a las teorías psicoanalíticas implica la constitución del sujeto sexuado en la familia nuclear y el lugar del colonialismo en este campo. Propone así al reescribir los textos de Marx y Freud “acuñar una nueva moneda” que se complemente con la investigación genealógica sobre la escritura de las mujeres y sus condiciones de vida en el pasado.

III. Tercer feminismo

*“La casa del amo no se destruye con las
herramientas del amo”*

Audre Lorde

En *Bajo los ojos de Occidente: academia feminista y discursos coloniales* Chandra Talpade Mohanty (1984), propone la idea de que cualquier

construcción intelectual y política de los “feminismos del Tercer Mundo” debe contemplar el tratamiento de dos proyectos simultáneos: por un lado, la crítica interna de los feminismos hegemónicos de Occidente y, por otro, la formulación de estrategias feministas basadas en la autonomía de las mujeres teniendo en cuenta sus geografías, sus historias y sus propias culturas.

El desafío del “feminismo del tercer mundo”, se halla en la necesidad de construir otras propuestas epistemológicas que descolonicen el conocimiento y develen la manera en que las representaciones textuales de aquellos sujetos sociales –construidos como los/as “otros/as” en distintos contextos geográficos e históricos– se convierten en una forma de “colonialismo discursivo” (Hernández Castillo y Suarez Navaz, 2008), que no solo da cuenta de una realidad sino que la construye permanentemente. Codificada en la producción académica de Occidente como víctima de instituciones como la familia, la religión y la educación sin tomar en cuenta las especificidades y contextos en los que cada mujer vive, el discurso feminista de Occidente, al asumir a las mujeres como grupo coherente y previamente constituido que se coloca dentro de las estructuras familiares, legales y de otros tipos, define a las mujeres del tercer mundo como sujetos *afuera* de las relaciones sociales en vez de fijarse en cómo las mujeres se constituyen *a través* de estas mismas estructuras.

En los planteos poscoloniales Mohanty argumenta que mucha de la producción “feminista occidental” peca del *universalismo etnocéntrico* y de la conciencia inadecuada del efecto de la academia sobre el “Tercer Mundo” en un contexto mundial dominado por Occidente (Hernández Castillo, 2013). “La diferencia del Tercer Mundo” es un concepto estable, antihistórico y que aparentemente oprime a casi todas las mujeres, si no a todas las mujeres de estos países. Y es en la producción intelectual de esa “diferencia del Tercer Mundo” donde los “feminismos occidentales” se apropian y “colonizan” la complejidad constitutiva que caracteriza la vida de las mujeres de estos países.

“Mujer de tercer mundo” presupone un estatus de subdesarrollo e inferioridad frente a la mujer de primer mundo y así marca una clara relación de dependencia. La “retórica salvcionista” (Bidasca, 2010) al colonizar otras mujeres como “las otras” quiebra la unidad en la lucha. Es la crítica a aquellas otras mujeres de África o Asia, de las ex colonias y de las alteridades excluidas de la nación. Como nos señalaba Audre Lourde, siguen utilizándose las herramientas del amo para derribar la casa del amo, por el universalismo y etnocentrismo.

Todo análisis debe necesariamente *situarse* en la configuración global de luchas y poderes. Es importante que se evidencien no

solamente las condiciones de dominación, sino también las luchas y resistencias de las mujeres, explica Mohanty. Sin embargo siendo notables pensadoras, deberíamos pensar cómo traducir las experiencias desde nuestro lugar de enunciación, el Sur.

En primer lugar, entendemos que es preciso orquestar, desde donde nos situamos –los bordes–, operaciones teórico-discursivas que subviertan los “pactos de lectura hegemónica” y los desvíen hacia resignificaciones locales (Nelly Richard) con los pies puestos en las condiciones reales de nuestra existencia. Dícese “Nuestra América”.

Desde siempre, la idea de América Latina fue desarrollándose como un gran interrogante. Una búsqueda permanente de la identidad en la idea de una unidad regional donde conviven distintas formas de sociabilidad, que perviven al arrasamiento de ese legado colonial que dejó sus marcas en las construcción de las naciones y los estados edificados en la mimesis de los modelos culturales europeos y sajones. Arturo Arda¹³ menciona que el término Latinoamérica surge en Francia en 1836. De algún modo la palabra “latino” estaba significando una división tajante entre las Américas¹⁴. La una, la sajona, admirada por la otra, la latina (al menos por cierta parte de la intelectualidad) supo utilizar muy bien la sinécdoque para desarrollar su proyecto hegemónico de alcance global. Sobre la otra parte. Está claro. “Los Estados Unidos de Norteamérica no son América”. Como explica Graciela Speranza (2012) al interpretar la obra visual “Un logo para América” del artista chileno Alfredo Jaar (1987) montada en el Times Square de Nueva York, “salvo en el mapa fantástico borgiano de un imperio que coincide puntualmente con el imperio, la representación cartográfica es una abstracción irreductible a su referente geográfico y está claro que el mapa de los Estados Unidos no es los Estados Unidos” (p. 49).

Si nos movemos en torno de los puntos cardinales que nos orientan en el mundo, la perspectiva hegemónica representada por la idea de “Occidente” recorta la mitad de Europa, a lo que se suma la porción Norte de América. Pero aún esa otra porción llamada la América del Sur también pertenece al hemisferio occidental. Entonces, “Estados Unidos no es América”. Y “América Latina no está completa en América

13 Ardao, Arturo s/f “Panamericanismo y latinoamericanismo” en Zea, Lepoldo (coord.) *América Latina en sus ideas* (México: Siglo XXI).

14 Véase, al respecto: Ribeiro, Darcy 1987 “La nación latinoamericana” en Martner, G. (coord.) *El desafío latinoamericano: potencial a desarrollar* (Caracas: Nueva Sociedad).

Latina”, como sentencia García Canclini¹⁵. Su imagen le llega de espejos diseminados en el archipiélago de las migraciones” (2002: 19).

Atravesar el paso transfronterizo que millares de latinos cruzan diariamente tras largas horas de esperas, en condiciones de extrema vulnerabilidad –sobre todo para mujeres y niña/os errantes– en una ruta diseñada por los “coyotes” que los acompañarán en la travesía, se ha vuelto moneda corriente.

Fuertemente defensora de la cultura chicana, de su identidad chicana fundada en “la historia de resistencia de la mujer indígena, que niega la constitutividad de lo indígena, Gloria Anzaldúa edificó su crítica al feminismo blanco. En particular, “*This bridge called my back*”, aquel libro maravilloso, símbolo de las feministas chicanas, representa su crítica contra la idea del sujeto del feminismo de la igualdad: “Todas nosotras somos mujeres, entonces todas ustedes están incluidas y nosotras somos todas iguales. Esa idea fue que nosotras porque éramos feministas éramos *cultureless*; nosotras no podíamos tener otra cultura. Pero ellas (las feministas blancas) nunca dejaron su blanquitud en casa. Su blanquitud cubría todo lo que ellas decían. Entonces, ellas me pedían dejar mi *chicananess* y volverme parte de ellas; yo fui impelida a dejar mi raza en la puerta” (Entrevista a Gloria Anzaldúa, 1999: 231)¹⁶.

IV. Consideraciones sobre la raza, género/sexo, agencia y tiempo

En su Conferencia en Buenos Aires, el Profesor Premesh Lalu¹⁷ refirió a la ficción de la raza y sobre la vinculación entre Raza y Razón, y teorizó sobre la crítica poscolonial del “post-apartheid” y, lo que definió como la “biopolítica del neoliberalismo” en su potencialidad para pensar nuevas gramáticas políticas en el Sur. Ante mi pregunta sobre cómo pensar estas reinscripciones de la historia del neoliberalismo como una teoría de la raza entre los sures, respondió: “La respuesta no es que se sale con el multiculturalismo sino comprendiendo que “las narrativas de la desesperación y la tragedia conjunta nos unen para enfrentar la política de la insularización”. El post-apartheid no es un concepto geográfico, hay que pensar su productividad para el Sur Global.

15 García Canclini, Néstor 2002 *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo* (Buenos Aires: Paidós).

16 Realizada por Karin Ikas en: Anzaldúa, Gloria 1999 *Borderlands / La Frontera. The New Mestiza* (San Francisco: Aunt Lute Book).

17 Seminario “Cultura y Política en Sudáfrica” organizado por el Programa Sur Global, UNSAM, Buenos Aires, 31 de octubre de 2013. Premesh Lalu es Director del Centro de Humanidades, University of Western Cape. Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

Pienso central la consideración de la *raza*, *género*, *agencia* y *poder* para un Pensamiento desde el Sur, así como las concepciones culturales y políticas sobre el tiempo¹⁸. Si bien la raza se encuentran en la perspectiva de la “colonialidad del poder” de Quijano, quien considera que “las cuestiones que esa historia permite y obliga a abrir no pueden ser indagadas, mucho menos contestadas, con el concepto eurocéntrico de modernidad” (2003: 215)¹⁹. En este paradigma, “El concepto de raza surge con el descubrimiento de América e implica una cierta jerarquía que será fundamental para justificar las relaciones de dominación de un nuevo patrón de dominio mundial”. El “pro-

El desafío del “feminismo del tercer mundo”, se halla en la necesidad de construir otras propuestas epistemológicas que descolonicen el conocimiento

ceso de *re-identificación histórica*” plantea que desde Europa fueron atribuidas nuevas identidades geoculturales. No obstante, necesita completarse conñimcir que ,ncide con l por Si. la de Fanon donde encontramos espacios de iluminación sobre la exclusión de la raza del marxismo en términos de la discusión sobre infraestructura y superestructura o sobre la conciencia. O en la zona de indeterminación del No Ser en Fanon.

Menciono porque permiten repasar las cuestiones contradictorias, complejas y perplejas que se encuentran en el origen de los estudios poscoloniales y que son su propia fibra: la Modernidad/colonialidad como dos caras de la misma moneda y el racismo –traducido en violencia, guerras difusas y “ficción de paz” (Zizek), los procesos de racialización actuales fuera de las fronteras europeas– la temporalidad

18 Se vuelve fundamental para discutir la retórica –eurocéntrica– de las “modernidades múltiples” (Taylor, 1995; Eisenstadt, 1999). Esta surge en el Norte como respuesta a la fuerza que toman las Teorías del Sur, en su proyecto de retar el relato histórico universalista del pensamiento occidental.

19 Esto, debido a que la modernidad es de carácter colonial desde su origen, ya que, en tanto perspectiva de conocimiento “se hace mundialmente hegemónica colonizando y sobreponiéndose a todas las demás, en Europa y en el resto del mundo” (p. 219).

y la historia; el rol de los intelectuales y la representación del subalterno ante el desencantamiento del mundo.

Para Mbembe la “Modernidad Global” es anterior a la Ilustración y su origen debe rastrearse en los “laboratorios” –los sistemas de “plantaciones” y la trata de esclavos– instaurados en América, mucho antes de la colonización imperial en Asia y África: “*The post-colonial critique shows that our global modernity needs to be viewed in context well before the nineteenth century, starting with the period when the merchandization of private property was conducted hand-in-hand during the slave trade with that of people*” (Mbembe, 2008: s/d). El antecedente más remoto está en el sistema de plantación en América: “Cualquier relato histórico del surgimiento del terror moderno necesita tratar la esclavitud, que podría ser considerada como uno de los primeros casos de experimentación biopolítica” (2006: 39)²⁰ y; el más cercano, el sistema colonial establecido en Asia y África (siglo XIX y XX): “En él se ve la primera síntesis entre la masacre y la burocracia, esta encarnación de la racionalidad occidental” (2006: 40).

Con Achille Mbembé, estaríamos ante nuevas formas de racismo:

- 1| Radicalización de la oposición entre el derecho de la gente por una parte, y los objetos y bienes mercantiles por la otra: desregulación del capital vs. la regulación de la circulación de las personas
- 2| Migraciones: ilegales, clandestinas, tráfico de personas. El mapa legal de los movimientos coincide con el mapa racial del mundo. ¿Cómo se da el derecho a la circulación en un mundo cosmopolita?
- 3| Guerra: ya no son las guerras de colonización la liberación de la opresión; hoy la guerra es por recursos y por la vida, donde “el cuerpo del otro es lo más inmediato”.

20 En la plantación es donde el esclavo se convierte en una figura emblemática para analizar el ejercicio del poder. Por un lado la humanidad del esclavo queda reducida a una “sombra”. “La condición de esclavo resulta de una pérdida triple: la pérdida de un ‘hogar’, la pérdida de los derechos sobre el propio cuerpo y la pérdida del estatus político. Esta triple pérdida es idéntica a la dominación absoluta, la alineación mental y la muerte social (la expulsión total de la humanidad)” [...]. Por el otro, “[...] el esclavo sigue siendo capaz de incorporar cualquier objeto, instrumento, lenguaje o gesto a una representación y estilizarlo. Por medio de la ruptura con su desarraigo y el puro mundo de las cosas del que es solo un fragmento, el esclavo es capaz de mostrar las capacidades proteicas de los lazos humanos mediante la música y el propio cuerpo, que es supuestamente la posesión de otro” (Mbembe, 2006: 39-40).

Los territorios coloniales han sido construidos por el imaginario europeo como zonas de frontera, de guerra y desorden lo que les permitió ejercer su dominio bajo un *estado de excepción*. Este es el tercer momento que ubica en los estudios poscoloniales: la radicalización de la globalización y su presión sobre los recursos naturales y la vida humana. Lo que denomina “necropolítica”.

Del neoliberalismo como concepto (Premesh, 2013) tomo la violencia sobre los cuerpos femeninos entre la guerra y la (ficción de) la paz en el Sur, cuando el lenguaje académico se encuentra en el lugar después del cual hay solo abismo: en el modo abyecto en que se presenta la violencia debemos percibir el cambio gramatical que se decodifica en la escritura sobre los cuerpos (femeninos) en Ciudad Juárez (Segato). Cuando los análisis sociológicos o antropológicos pretenden interpretar los encuentran su límite: o bien espectacularizan (involuntariamente) la visión, o bien colapsan: “no hay sistema lingüístico que soporte el horror, no hay manera de narrarlo” (decía Reguillo en esta sala hace un mes atrás) o con sus propias políticas de representación estigmatizan aún más el lugar que pretenden desestigmatizar. ¿Dónde hallar la respuesta esperanzadora a un mundo que por momentos se nos presenta desesperanzador?

Dirigiré mi crítica a la tesis de una *inquietante* cercanía entre, por un lado, los discursos coloniales y los de algunas representantes del feminismo occidental que, o bien se expresan en términos “salvacionistas”, o bien, como afirma Bell Hooks (2004), han “silenciado” a las mujeres de color. Cuando el subalterno es mujer, como sostiene Gayatri Spivak, “su destino se encuentra todavía más profundamente a oscuras” (1988: 199).

Para este feminismo poscolonial la mujer es el punto de intersección entre colonialismo, imperialismo, nacionalismos y fundamentalismos culturales. Es el punto de sutura del capitalismo globalizado, racista y sexista: en el Sur en las cadenas de montaje de las maquilas donde ellas, las “nuevas subalternas” (Spivak) son la mano de obra más barata, descartable, y en el Norte donde la presencia de las subalternas inmigrantes, “sin papeles”, trabajadoras sexuales... provenientes de Europa del Este, África o América Latina, dispuestas a realizar los trabajos (trabajo sexual, empleo doméstico, cuidado) que las mujeres blancas no realizarían, han transformado la cartografía de las metrópolis del norte.

Me animo a decir que “El mapa legal de los movimientos femeninos marca el mapa racial del mundo” (Mbembe).

Ciudad Juárez, estado de Chihuahua, frontera Norte de México con El Paso, Texas. Desembarco de las maquiladoras²¹. “La



21 Las maquilas son centros de producción en expansión desde la apertura de los mercados en los años noventa. Están localizadas preferentemente en países

relación directa que existe entre capital y muerte, entre acumulación y concentración desreguladas y el sacrificio de mujeres pobres, morenas, mestizas, devoradas por la hendija donde se articulan economía monetaria y economía simbólica, control de recursos y poder de muerte” (Segato, 2006).

El nombre de “feminicidio” son los crímenes ininterrumpidos desde 1993 de mujeres de tipo físico semejante perpetradas con dosis excesivas de crueldad, mujeres estudiantes y trabajadoras que producen las mercancías globales, sin que la plusvalía extraída de ese trabajo sea suficiente: *la deuda contraída con el capital es siempre impagable*. E ineluctablemente la guerra ha originado una transformación en la correlación entre género y violencia política y sexual y orden patriarcal.

Ahora bien, en este diseño global el tratamiento de la violencia queda atrapado, eclipsado por otros debates que, por alguna razón, tienen mayor eficacia simbólica y política. ¿Por qué la mujer se está convirtiendo en un signo visible de los problemas contemporáneos de nacionalidad, raza y religión? ¿Cómo explicar la violencia en el Tercer Mundo o Sur? ¿Cómo llegar a escribir una narrativa feminista que sea eficaz simbólicamente de escribir esas pérdidas, que sea capaz de interpelar al mundo? ¿Desde qué teoría podemos narrarla?²² *Cuando el uso del velo, la ablación del clítoris se insertan en las discusiones globales como símbolos del imperialismo, lo que pretendo es cambiar las preguntas.*

Baste acaso revisar las actuales discusiones internacionales sobre la infibulación, el velo y la *hijab* observamos que son intencionalmente promovidos y se profundizan en un período histórico preciso, posterior al 11 de septiembre, lideradas a su vez por reconocidas feministas académicas. Ya hay allí un anclaje temporal e histórico. Por medio de un mecanismo de abstracción, una vestimenta se asocia a otros significantes: arcaísmo, barbarie, opresión. Se trata de un discurso que está asociado claramente a la política antiinmigratoria. Fanon



pobres del Sur (como México, Guatemala, Honduras, Marruecos, Bangladesh o la India). Se trata de una inversión extranjera (empresas multinacionales del Norte) que subcontrata a empresas locales para la producción de una parte de la actividad industrial, que está destinada a la exportación. Estas empresas buscan la reducción de los costes de producción a través de la obtención de una política de incentivos impositivos y la utilización de mano de obra barata (mujeres e infantes, y pobladores de zonas rurales), en precarias condiciones de trabajo y sometida a la violación de los derechos humanos y laborales.

²² United Nations Research Institute for Social Development (Geneva: UNRISD, 2006) p. 250.

mismo se refirió a ello durante la ocupación francesa en Argelia. De allí que tiene tanta fuerza en Europa. Como dice Zizek: la coexistencia multicultural armoniosa es una ficción, se va hacia una radicalización cada vez mayor.

La retórica salvacionista en que mujeres blancas buscan salvar a las mujeres color café de sus varones color café (Bidaseca, 2010)²³. Es la propia del feminismo occidentalizante que se asocia con la ideología imperialista tal como Edward Said la define.

Escuchar que Ciudad Juárez porta el horroroso clamor de erigirse como el primer laboratorio del neoliberalismo, como lo fue

En las poscolonias la abyección de la violencia es obscenamente respondida por la violencia de la ficción de la paz, y el feminismo occidental, con todo su potencial emancipatorio, ha quedado atrapado en el sueño de Occidente.

América para las políticas racialistas del llamado con Santiago Castro-Gómez “racismo colonial”.

La especificidad de las guerras contemporáneas difusas y la “guerra contra el terrorismo”, declarada el 11 de setiembre, tiene implicancias decisivas en la racialización de los cuerpos de las mujeres. Las estadísticas muestran una diferencia entre la Primera Guerra Mundial –en que el 80 o 90% de las bajas fueron militares– y en los conflictos actuales cerca del 90% de las bajas corresponden a población civil, de la cual la mayoría son mujeres y niña/os. Las violaciones hechas a las mujeres se traducen en “armas de guerra”. “Hay pruebas de que en los conflictos postcoloniales la agresión sexual sucedió a gran escala. Durante la subdivisión del subcontinente indio entre la India y Paquistán en 1947, se calcula que 100

23 Ver: Bidaseca, Karina 2011 “Mujeres blancas buscando salvar a las mujeres color café de los hombres color café. O reflexiones sobre desigualdad y colonialismo jurídico desde el feminismo poscolonial”. En Bidaseca, Karina (co-comp.) *Feminismos y Poscolonialidad. Descolonizando el feminismo desde y en América latina* (Buenos Aires: Godot). Reproducido en: *Andamios* (México: UNAM) Dossier “Feminismos y postcolonialidad”, Vol. 8, N° 17, setiembre-diciembre, 2011. En <<http://www.uacm.edu.mx/Default.aspx?alias=www.uacm.edu.mx/andamios>>.

mil mujeres fueron violadas, raptadas y casadas a la fuerza [...]” (UNRISD, 2006: 250).

En 1992 la violación se reconoció como un arma de guerra, cuando en los medios de comunicación de masas se dio atención a nivel mundial, a la violación masiva de mujeres en Bosnia y Herzegovina, seguida por la de entre 250 mil y 500 mil mujeres durante el genocidio de 1994 en Rwanda” (UNRISD, 2006: 250).

“Como el eco del silencio seré” (2010: 14), escribe la poeta mapuche Liliana Ancalao (Comodoro Rivadavia, 1961) en su poemario *Mujeres a la intemperie - Pu zomo wekun tu mew*. Silencio que no necesariamente es ausencia. Las voces de las mujeres indígenas han sido excluidas de los relatos de la nación argentina; también de las cartografías racialexualizadas de la globalización y de la política del feminismo blanco urbano. Sin embargo, estas palabras logran articular el silencio; recreando una escritura amasada de dos lenguas/memorias (mapuzungun y castellano) (que se asemeja a la forma de escritura barrada de la chicana Gloria Anzaldúa -castellano/inglés/náhuatl-). “El mapuzungun es el idioma de recuperación del orgullo, el idioma de la reconstrucción de la memoria”, escribe Ancalao en *El idioma silenciado* (2010a: 1). La poesía de Ancalao es metáfora de la casa. La de “las mujeres a la intemperie”. De: El frío - *Wutre* / La lluvia - *Mawün* / El viento - *Kürüf*. Su libro, separado en cuatro secciones, se corresponde “con la concepción del *Meli Witran Mapu*, las cuatro direcciones y aspectos en que están organizadas la cosmovisión y el territorio mapuche, representado en el *kultrun* –instrumento musical ceremonial. En el inicio el frío es la infancia; la lluvia, la fertilidad; el viento, lo sobrenatural y finalmente el fin del ciclo vital que es el “más allá”, el encuentro con otras mujeres (la vieja en la balsa y su hermana menor). Ancalao define esta condición como la de “Mujeres a la intemperie”, mujeres invisibilizadas, cuyas voces inaudibles quedaron atrapadas en los laberintos de la colonialidad del género, en la alianza entre varones colonizadores y colonizados, donde unos transmitieron el poder a los otros (Bidaseca, *Sitios liminales*; en prensa). Ancalao lo escribe de este modo (2010: 30), refiriendo nuevamente al viento - *Kürüf*:

como un tremendo viento
dicen que fue el malón
un torbellino en contra de los días
y eso que los antiguos eran duros
como rocas
firmes
ahí quedó su sangre

desparramada
me decías abuela
y tu recuerdo es el lago
al que me asomo
para sorber un trago.

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

En las poscolonias la abyección de la violencia es obscenamente respondida por la *violencia de la ficción de la paz, y el feminismo occidental, con todo su potencial emancipatorio, ha quedado atrapado en el sueño de Occidente. Un occidente que está aún a tiempo de volver a escribir poesía.*

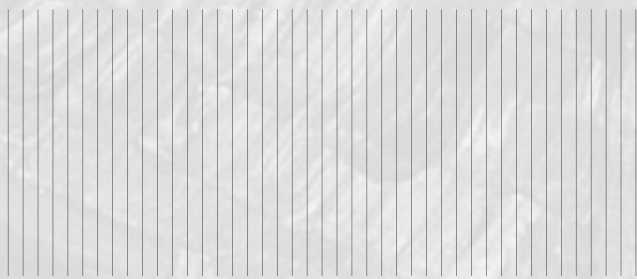
Bibliografía

- Aghazarian, Elise *et al.* 2010 *Rachel's Tomb: An alien in her hometown? Perceptions from the other side of the Wall* (Berlin: Aphorims A Verlag).
- Ancalao, Liliana 2010 *Mujeres a la intemperie - Pu zomo wekun tu mew* (Buenos Aires: El Suri Porfiado).
- Ancalao, Liliana 2010a "El idioma silenciado" en *Boca de sapo*, N° 6: 1. En <http://issuu.com/bocadesapo/docs/boca_de_sapo_n_6 *El idioma silenciado*>.
- Bhabha, Homi 2002 *El lugar de la cultura* (Buenos Aires: Manantial).
- Bidaseca Karina 2013 "Entre dos mundos. Edward Said" en Bidaseca, Karina *et al.* (coords.) *Legados, Genealogías y memorias poscoloniales. Escritos fronterizos desde el Sur* (Buenos Aires: Godot). En prensa.
- Bidaseca, Karina 2010 *Perturbando el texto colonial. Los Estudios (Pos)coloniales en América Latina* (Buenos Aires: SB).
- Castro-Gómez, Santiago y Mendieta, E. (comp.) 1998 *Teoría sin disciplina* (México: Porrúa).
- Chakrabarty, Dipesh 1999 "Historias de las minorías, pasados subalternos" en *Historia y grafía*, Año 6, N° 12: 87-111.
- Chatterjee, Partha 2008 *La Nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos* (Buenos Aires: Siglo XXI / CLACSO).
- Cohen, Jim 2007 "Los nuevos debates poscoloniales en Francia" en *Nómadas: "Teorías decoloniales en América Latina"* N° 26. En <http://www.ucentral.edu.co/images/stories/iesco/revista_nomadas/26/nomadas_1_b_debates_jim.pdf>.
- González, Horacio 2013 "Prólogo" en Bidaseca, Karina *et al.* *Legados, Genealogías y memorias poscoloniales. Escrituras fronterizas desde el Sur* (Buenos Aires: SB). En prensa.
- Mbembe, Achille 2006 "Necropolítica" en Enwezor, O. *Lo desacogedor. Escenas fantasmas en la sociedad global* (Sevilla: Fundación BIACS) pp. 32-51.
- Patel, Sujata 2000 'Sociology's O' ther': The Debates on European Universals' en *Historical Development and Theoretical approaches in Sociology*, Vol. II. En <<http://www.eolss.net/sample-chapters/c04/e6-99a-22.pdf>>.
- Rivera Cusicanqui, Silvia y Barragán, Rossana (eds.) 1997 *Debates poscoloniales. Una introducción a los estudios de la subalternidad* (La Paz: Saphis-Aruwiyiri).
- Said, Edward 2004 (1978) *Orientalismo* (Barcelona: Sudamericana).

- Said, Edward 2001 (1999) *Fuera de lugar* (Madrid: Grijalbo).
- Said, Edward 1999 'Palestine: Memory, Invention & Space' en Abu Lughod, I.; Heacock, R. & Nashef, K. (eds.) *Palestinian Landscape: Equivocal Poetry* (Ramallah: Birzeit University) pp. 3-20.
- Said, Edward 1996 *Cultura e imperialismo* (Buenos Aires: Anagrama).
- Said, Edward 1996 *Representaciones del intelectual* (Buenos Aires: Paidós).
- Said, Edward 1996 "Representar al colonizado. Los interlocutores de la antropología" en González Stephan, Beatriz (ed.) *Cultura y Tercer Mundo. Cambios en el saber académico* (Caracas: Nueva Sociedad) Tomo I.
- Segato, L. 2007 *La Nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de la Identidad* (Buenos Aires: Prometeo).
- Spivak, Gayatri 2003 "¿Puede el subalterno hablar?" en *Revista Colombiana de Antropología* N° 39: 297-364.
- Spivak, Gayatri 2013 *En otras palabras, en otros mundos. Ensayos sobre política cultural* (Buenos Aires: Paidós).

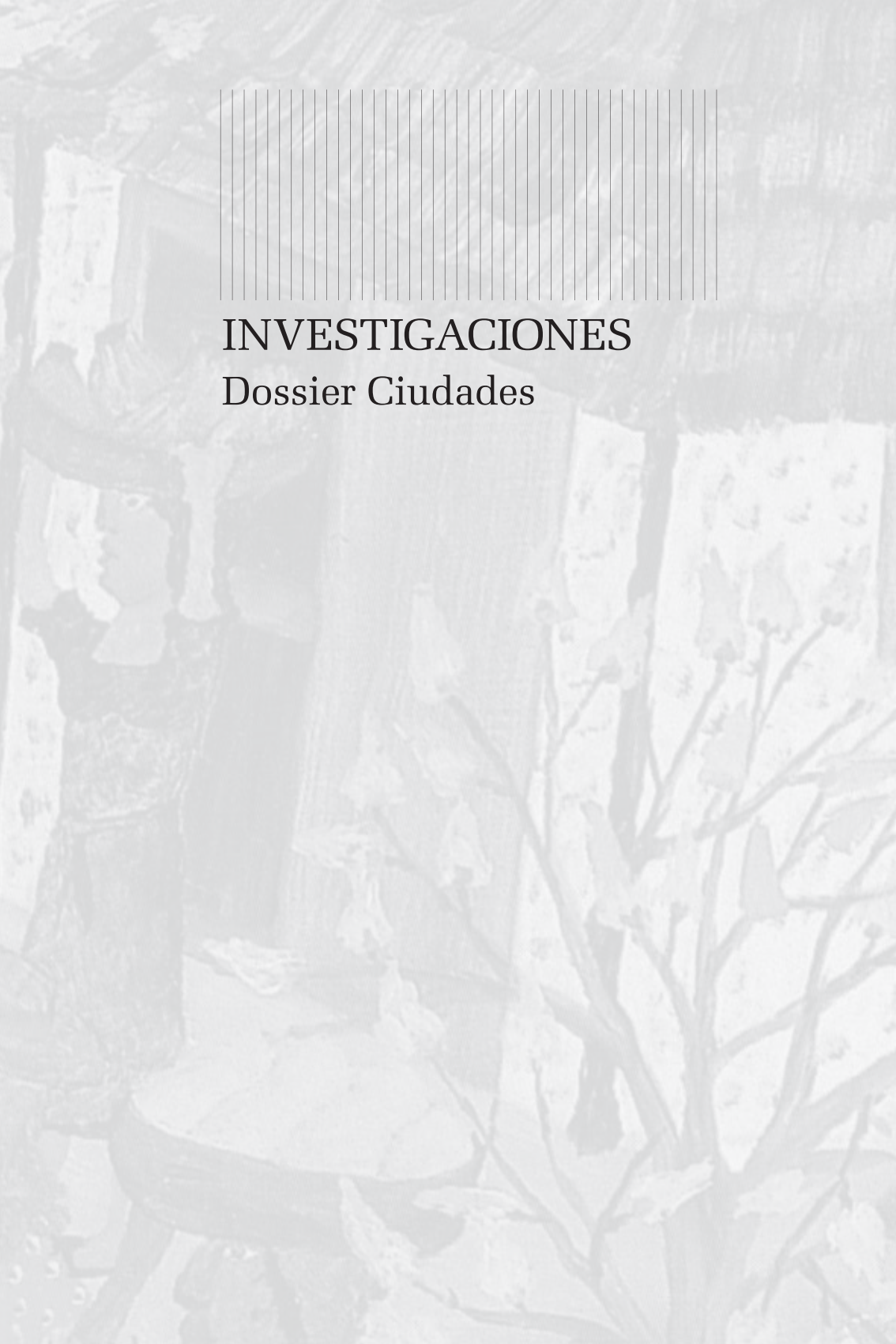
Fuentes

- Bidaseca, Karina 2011 "Entrevista con una socióloga palestina: Elise Aghazarian" en *Papeles de Trabajo* (Buenos Aires: IDAES/UNSAM) Año 4, N° 7: 271-281, abril. [Entrevista realizada el 1° de noviembre de 2010]. En <[http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/17\)%20%E2%80%9CReflexiones%20sobre%20geograf%C3%ADas%20racializadas%E2%80%9D.pdf](http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/17)%20%E2%80%9CReflexiones%20sobre%20geograf%C3%ADas%20racializadas%E2%80%9D.pdf)>. Acceso mayo de 2014.
- Bidaseca, Karina y Piovani, Juan 2010 "Entrevista con una socióloga india: Sujata Patel" (Buenos Aires: *mimeo*), 30 de octubre.



INVESTIGACIONES

Dossier Ciudades



Impacto de la política habitacional sobre la segregación espacial y la formación de guetos urbanos en la ciudad de Panamá

Azael Carrera Hernández

Resumen

El proceso de urbanización en Panamá se concentró en su región interoceánica. Allí se agrupa la mayor cantidad de la población en una ciudad que muestra niveles sostenidos de crecimiento económico, pero también de desigualdades sociales fomentadas por un Estado aliado al capital. Dichas desigualdades se aprecian en la polarización del territorio: un centro de la ciudad que concentra cada vez más a sectores medios y altos, expulsando a la población marginal, y una periferia caracterizada por la miseria y la reproducción de esas desigualdades sociales.

Abstract

The urbanization process in Panama was concentrated in its interoceanic region. The greater amount of the population are grouped there, in a city that shows sustained levels of economic growth but also of social inequalities fostered by a State allied to Capital. The above-mentioned inequalities can be seen in the territory polarization: a center that concentrates increasingly high and media sectors, driving out the marginal population, and a periphery characterized by the poverty and the reproduction of such social inequalities.

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Azael Carrera Hernández

Sociólogo panameño. Magíster en Ciencias Sociales por el Programa Centroamericano de Posgrado. Es investigador del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA). Ha trabajado como consultor para el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), y realiza trabajos de acompañamiento y asesorías a las organizaciones de los asentamientos informales ubicados en el Corregimiento de Alcalde Díaz (periferia noreste de la ciudad de Panamá).

Panamanian Sociologist. Master in Social Sciences at Central America Post-graduate Program. He is a researcher in the Latin American Studies Center (CELA). He worked as government assessor at Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), and at present realizes works of accompaniment and consultancies to the organizations of the informal settlements located in the Corregimiento de Alcalde Díaz (North-East periphery of Panama City).

Palabras clave

1| Panamá 2| Ciudades 3| Planificación urbana 4| Desigualdades 5| Políticas públicas

Keywords

1| Panama 2| Cities 3| Urban Planning 4| Inequalities 5| Public Polices

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

CARRERA HERNÁNDEZ, Azael. Impacto de la política habitacional sobre la segregación espacial y la formación de guetos urbanos en la ciudad de Panamá. *Crítica y Emancipación*, (11): 89-160, primer semestre de 2014.

Impacto de la política habitacional sobre la segregación espacial y la formación de guetos urbanos en la ciudad de Panamá

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

I. Introducción

Después de la invasión militar de 1989 surge un nuevo gobierno plenamente comprometido con la ejecución de las políticas neoliberales. Se procede a privatizar los activos del Estado, a flexibilizar las relaciones obreros/patronales, a privatizar la seguridad social y, en términos generales, a liberar las fuerzas del mercado como el único mecanismo de distribución del excedente social. Como consecuencia de este nuevo modelo, concentrador y excluyente, se produce una agudización de las desigualdades y la polarización social. Los cambios que experimentó la estructura económica de la formación social panameña tienen sus expresiones a nivel del territorio.

El ambiente construido es otra dimensión de lo social, la característica que posee es dictada por la dinámica de las relaciones sociales. Así como en los últimos treinta años las desigualdades sociales se agudizaron, el espacio expresa estos cambios a través de la formación de urbanizaciones cerradas y el surgimiento de un conjunto de barrios periféricos, en su gran mayoría de carácter informal. En estos últimos, la imagen de la ciudad moderna que quiere promover el gobierno a nivel internacional se desvanece, mientras que la pobreza, violencia y marginalidad se convierten en realidades cotidianas. A esto se le suma la molestia que significan los constantes desplazamientos a través de un sistema de transporte público ineficiente y poco sostenible que deben utilizar los pobres para acceder al centro urbano.

En términos de desarrollo urbano, el repliegue del Estado significó una desregulación completa del mercado del suelo urbano y, en estas circunstancias, la región interoceánica comienza a experimentar un *boom* inmobiliario en los corregimientos del centro, habitados por estratos altos, contribuyendo a otorgarle a la ciudad un perfil vertical. Al mismo tiempo, el sector de la construcción se encarga de la producción de viviendas para estratos medios/

medios, mientras que los trabajadores y el sector informal reclaman su derecho de habitar en la ciudad a través de invasiones clandestinas en la periferia. Esto genera un conjunto urbano polarizado y altamente segregado.

En la configuración de la segregación, el Estado panameño juega un rol importante. Con sus acciones ha contribuido a profundizar e incrementar sus consecuencias negativas. A través de la serie de programas, agrupados bajo la denominación genérica de “política habitacional”, se promueve la formación/segregación de barrios periféricos homogéneos distantes a 45 km habitados por población del polo marginal, separados físicamente de los barrios del centro, ocupados por las clases medias y altas. Las acciones oficiales tienen un fuerte sentido político dirigido a facilitar la acumulación capitalista, sus intenciones son ayudar a desocupar las áreas del centro para las futuras intervenciones del capital inmobiliario, depositando su población del polo marginal en la periferia. Para esto, se ponen en práctica el desalojo, los hostigamientos policiales y la supresión de servicios, llegando hasta los bonos financieros. Estas acciones también requieren la legalización de los asentamientos informales para que permitan alojar a los nuevos vecinos. Además de la homogenización de un colectivo poblacional ubicado en una zona específica de la ciudad —segregada, marginada y excluida—, la política tiende a alterar los asentamientos periféricos: destruye su tejido asociativo, exporta (no soluciona) los problemas sociales de la población del centro y genera conflictos con los residentes. El resultado es la generación de las condiciones que potencian la formación de guetos: esto se refleja en una serie de indicadores tales como acentuación de las actividades informales, alteraciones en la estructura familiar, altas tasas de criminalidad, deserción escolar, elevado desempleo, etc.

El objetivo central de la investigación es demostrar que, lejos de integrar a la población pobre de la periferia a los recursos que ofrece el sistema urbano, la política habitacional refuerza la segregación y potencia la formación de una cultura de la segregación —o “efecto gueto”, en palabras de Sabatini— que se expresa a través de la descomposición del tejido social (surgimiento de bandas, altos índice de desempleo, pobreza, cooptación de la comunidad por las redes del narcotráfico, etc.). Se trata de responder los siguientes interrogantes: ¿Cómo se construyen desde el Estado comunidades homogéneas escasamente integradas a los recursos que ofrece la ciudad y se disfrazan estas acciones con el nombre de políticas públicas de vivienda? ¿Qué efecto tiene la segregación socio-espacial sobre la potenciación para la formación de guetos/cultura de la segregación?

Como referente empírico se estudia el barrio periférico de Villa María, contextualizándolo en el conjunto de comunidades ubicadas en el corredor este-noreste, que fueron creadas como consecuencia de invasiones y luego intervenidas por el Estado a través de algunos de sus programas. En términos metodológicos, la investigación se fundamenta en una postura epistémica que considera que los datos y los referentes empíricos se construyen a partir de la teoría. Así se parte de un paradigma teórico marxista y los estudios iniciados por clásicos como Harvey, Castell y Lefebvre, luego continuados por algunos pensadores latinoamericanos (Quijano, Lungo, Scheingart, Singer, Pradilla, Cobos

El objetivo central de la investigación es demostrar que, lejos de integrar a la población pobre de la periferia a los recursos que ofrece el sistema urbano, la política habitacional refuerza la segregación y potencia la formación de una cultura de la segregación

y otros). A la luz de estas premisas, se tratará de comprender el caso panameño y los efectos generados por la política habitacional sobre la segregación en la primera ciudad del país.

La organización del presente reporte de investigación parte con el estado actual del conocimiento sobre el tema, haciendo especial énfasis en las premisas teóricas predominantes a la hora de comprender el fenómeno en América Latina. La segunda sección presenta una naturaleza teórica que tiene como intención comprender los procesos de urbanización que no solo experimentó Panamá, sino todos los países bajo relaciones de dependencia. Esto implica rescatar una tradición iniciada por algunos teóricos como Quijano, Singer, Castells y otros más recientes como Scheingart.

La tercera trata de comprender el desarrollo de la cuestión urbana en Panamá, a la luz de esta corriente teórica latinoamericana. Aquí se plantea que las clases populares son los principales agentes urbanizadores, las intervenciones estatales dirigidas a este sector, en el mejor de los casos, han sido ejecutadas bajo la presión popular, y en el peor a favor de los intereses de los grupos económicos de poder. La manipulación del mercado del suelo urbano —bajo la defensa acérrima de la propiedad privada, alguna apropiada de manera ilegal— fue el instrumento con el cual la clase dominante se consolidó como tal

después de su desplazamiento por el capital norteamericano. La tercera sección trata de hacer un recorrido analizando los programas y políticas de vivienda del Estado panameño y los efectos sobre la división social del espacio.

En la cuarta sección presentamos el caso de Villa María —ubicado en la periferia noreste, fue el segundo barrio intervenido por el programa PROMEBA—, que muestra elementos para afirmar que la política habitacional potencia la formación de guetos. En un período de veinte años pasó de ser una comunidad periurbana a uno de los barrios “rojos” de la ciudad capital (denominación de la Policía nacional para los barrios con alta criminalidad), la densificación ha degenerado el tejido asociativo, incrementando la segregación y la desigualdad. No es un caso aislado, trabajos de campo realizados por otros investigadores sugieren los mismos efectos de la política habitacional.

II. Estado actual del conocimiento sobre el tema

En América Latina existen algunos estudios que abordan el tema de las desigualdades sociales y los efectos de la segregación urbana. Una revisión de la literatura marca la existencia de dos corrientes teóricas que intentan explicar el fenómeno. En primer lugar las teorías de izquierda, que plantean que la segregación espacial es un producto de las relaciones sociales de producción. Aquí la tesis central es que el espacio es una variable dependiente que refleja la contradicción de la estructura social, de esta forma el ambiente construido es producto de las relaciones que establecen los grupos sociales. Por otro lado, el conjunto de teorías de tradición liberal, para quienes la segregación es el resultado natural de la operatoria de los mercados del suelo, articulados por la periferia y decisiones de localización de miles de agentes. Dentro de esta última vertiente se puede ubicar el conjunto de estudios inspirados por las concepciones del *Lincoln Institute of Land Policy*.

Dentro de la primera línea se pueden ubicar los trabajos desarrollados por Scheingart sobre los efectos de la segregación espacial en las ciudades mexicanas. Esta investigadora influenciada por Lefebvre hace un estudio minucioso de las características que presenta la división social del espacio bajo la urbanización dependiente, llegando a la conclusión de que las grandes diferencias en las condiciones de vida, en el tipo y distancia de los espacios habitacionales y las pautas culturales tienden cada vez más a hacer de las metrópolis lugares de fuertes contradicciones y conflictos.

Mucho más cerca de nuestro objeto de estudio se halla el trabajo de Sabatini *Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles recursos de*

acción, donde plantea que el patrón de segregación residencial de las ciudades chilenas se está transformando en dos sentidos principales: está cambiando su escala geográfica y aumentando su marginalidad. Estos cambios parecen estar afectando a la mayoría de las ciudades latinoamericanas y están vinculados con las políticas de liberalización de los mercados de suelo y con los procesos de liberalización económica y cultural de las últimas décadas. El trabajo de Sabatini integra información empírica sobre los efectos de estos cambios en tres ciudades chilenas (Santiago, Valparaíso, Concepción) y en él plantea las siguientes hipótesis: “las políticas habitacionales estatales potencian la formación de guetos urbanos o desarrollo de una cultura de segregación. Esto no es privativo del país sureño, sino que es algo muy extendido en las ciudades latinoamericanas”.

A nivel nacional los estudios que abordan los efectos de la política habitacional en la consolidación de la segregación y en la potenciación de la desintegración social son escasos. Los estudios urbanos durante la década de 1980 mostraron un interés por la segregación, sin embargo durante el siguiente decenio esta variable fue reemplazada por otras como pobreza urbana, exclusión, sostenibilidad, etc.

Dos estudios resultan fundamentales para comprender el estado actual de la división social del espacio en la ciudad de Panamá. El primero realizado por Leis, *La ciudad de los pobres*, que presenta una evolución histórica de cómo se ha producido el ambiente construido a partir de las relaciones entre los distintos grupos sociales que integran la capital panameña, pero también la forma en que la presencia estadounidense y la zona del Canal determinaron la distancia del desarrollo urbano. Por otro lado, Uribe —en *La ciudad fragmentada*— nos presenta un estudio descriptivo. Aunque carente de un marco teórico, la investigación es rica en referentes empíricos que nos muestran cómo el control del suelo urbano fue una vía fundamental para mantener el régimen de acumulación por parte de la burguesía rentista, mientras que la invasión clandestina fue el medio por el cual las clases marginadas y excluidas reivindicaban el derecho a la ciudad.

III. Premisas teóricas: dependencia, urbanización y división social del espacio

Urbanización y dependencia

Desde la década de 1960 comienzan a realizarse los primeros esfuerzos críticos dirigidos a comprender la implosión urbana bajo la égida del capitalismo. Lefebvre y posteriormente Castells dedicaron sesudas reflexiones para comprender la naturaleza del proceso urbano

experimentado tanto por los países desarrollados como por aquellos en vías de desarrollo.

Una de las premisas fundamentales que pueden derivarse de estos esfuerzos es que las leyes que rigen el desarrollo capitalista son las mismas que operan para el proceso de urbanización. La dinámica de este modo de producción se fundamenta en contradicciones que se expresan a nivel territorial a escala local, regional y planetaria. Esto es lo que explica la naturaleza diferenciada de la urbanización que experimentan los países centrales y periféricos.

En los países centrales el desarrollo del capitalismo erosionó la estructura agraria y generó la separación del hombre de sus medios de producción. El proceso en general se caracterizó por una transferencia de mano de obra del sector primario al industrial que conllevó un crecimiento demográfico de las ciudades a través de migraciones internas. No solo se incrementó la población, sino que también se generalizó el intercambio y el comercio, concentrándose en una zona geográfica las condiciones generales de la producción. La ciudad se convierte en una necesidad para el capital, economizando gastos de producción y acelerando su tasa de rotación.

En una formación social capitalista, la ciudad constituye un espacio físico que concentra población, capital financiero, comercial e industrial. Es el espacio en donde se genera más plusvalía, se explota y se reproduce la fuerza de trabajo con mayor intensidad. Además una ciudad es un gran mercado indispensable para la circulación del capital. De ahí que podamos afirmar que el máximo desarrollo de una formación social se puede apreciar en sus ciudades (Carrera y Kurt, 2012: 22).

Las formas urbanas fueron previas al dominio del capitalismo, pero las ciudades antiguas portaban una naturaleza distinta: predominaba la producción de mercancías con valor de uso, mientras que bajo el capitalismo prevalece la producción de mercancías con valor de cambio. En otras palabras, la ciudades antecedieron el proceso de industrialización, la red urbana en Europa nace por la expansión del comercio y de un mercado en el seno de una sociedad feudal, pero esta red se potenció con el desarrollo de la industria y la generalización de la producción de mercancía con valor de cambio.

El espacio es el soporte físico de la estructura social de un determinado modo de producción. Las permutaciones que experimenta la totalidad se reflejan a nivel del ambiente construido, sin embargo no significa que éste se convierta únicamente en un condicionado, sino que en determinadas ocasiones puede actuar como

condicionante e influir en la estructura y las relaciones sociales. Esto indica que un estadio determinado del capitalismo genera un tipo específico de ciudad.

Bajo la fase del imperialismo se generó un sistema internacional de división del trabajo comandado por una potencia hegemónica (EE.UU.) y los países más avanzados, así como un sistema de relaciones de dependencia donde quedaron sumergidos los subdesarrollados, que no solo se limitaba a intercambios comerciales desiguales, sino también a la injerencia sobre sus estructuras productivas por parte de los países centrales. Con este nuevo orden la urbanización de-

La crisis de 1929 generó las condiciones para que, por primera vez, las burguesas locales latinoamericanas iniciaran un proceso autónomo de industrialización por sustitución de importaciones aprovechando la demanda interna.

pendiente adquiere características distintas a las que experimentaron aquellos países en las fases iniciales del capitalismo.

Para el caso de América Latina, Quijano (1989) afirma que aunque existió una experiencia colonial, no es sino con la incorporación al sistema capitalista mundial de estos países donde el proceso adquiere una magnitud importante. No es una dinámica autónoma, sino que su dialéctica está regida por las expansiones del sistema capitalista mundial. Los diversos grados de urbanización que presentan los países de la región van a depender de los niveles de incorporación al sistema internacional. Por otro lado, Castells (1973) concuerda con Quijano que las relaciones de dependencia alteraron el proceso urbano en esta región, que en términos generales se caracterizó por el traspaso de mano de obra informal del sector primario al terciario. Esta región tuvo un proceso de industrialización, pero este no antecedió a la urbanización tal como ocurrió en los países centrales.

La dependencia es una categoría útil para comprender las diferencias entre los dos tipos de urbanización. Un país es incorporado a la metrópolis y se establecen relaciones asimétricas que permiten la canalización de excedentes del país periférico al centro, pero el proceso no se detiene ahí. Hay una penetración de la estructura capitalista de la sociedad dominante que procede a organizar

todos los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales del ahora país dependiente.

Diremos que una sociedad es dependiente cuando la articulación de su estructura social, a nivel económico, político e ideológico, expresa relaciones asimétricas con otra formación social que ocupa frente a la primera una situación de poder. Por situación de poder entendemos el hecho de que la organización de relaciones de clase en la sociedad dependiente encuentra su lógica en el exterior de ella misma y expresa el modo de hegemonía de la clase social que ostenta el poder en la sociedad dominante (Castells, 1973: 82).

En los países dependientes, la urbanización consistiría en incorporar el ambiente construido a la dinámica centro/periferia dirigida por los países hegemónicos, así este proceso responde a la expansión de los capitales centrales y no a una dinámica propia. Castells (1973), distingue tres tipos de dominación que experimentó América Latina relacionada con los diferentes estadios del modo de producción (acumulación primitiva, capitalismo competitivo y capitalismo monopolista/imperialista):

- Dominación colonial: consiste en la administración directa de los recursos naturales del país satélite por parte de la metrópolis.
- Dominación capitalista comercial: ocurre a través del comercio, los países satélites proporcionan materia prima barata a los países del centro, mientras que estos proporcionan productos acabados de mayor valor agregado, lo que provoca una fuga de divisas hacia ellos.
- Dominación imperialista industrial y financiera: consistió en la creación de créditos con altas tasas de interés, aunque también en la creación de industrias que se establecieron en el territorio dominado cuyo objeto fue detener el proceso de industrialización a través de la importación que se dio en la región.

El referido autor establece que estas dominaciones pueden coexistir o presentarse por separado y que influye sobre la forma de organizar las ciudades en el capitalismo dependiente. La dominación colonial creó ciudades como centros políticos y administrativos ligados más a la metrópoli que al territorio circundante, por lo tanto la contradicción campo-ciudad se hace más fuerte. Las otras dos

dominaciones no generan un tipo único de ciudad, sino que dependen de la manera en que se articulan los Estados nacionales al sistema capitalista mundial.

La urbanización dependiente expresa los efectos de la crisis del sistema de dominación. La crisis de 1929 generó las condiciones para que, por primera vez, las burguesías locales latinoamericanas iniciaran un proceso autónomo de industrialización por sustitución de importaciones aprovechando la demanda interna. A pesar de la débil composición orgánica del capital, el esfuerzo generó un crecimiento de los sectores urbanos de forma equilibrada, pues nunca provocó un flujo migratorio excesivo en la medida en que este desarrollo no se hace por presiones exteriores sino que parte de la necesidad de cierto equilibrio económico definido en el cuadro de cada país.

Durante las décadas de 1950-1970, el sistema de dominación atraviesa una metamorfosis, los Estados latinoamericanos caen bajo los efectos de una nueva dominación capitalista/imperialista que inicia un proceso de modernización del sector industrial a través de una inversión masiva de capitales extranjeros que incorporaron tecnología, mejoraron la productividad y expresaron débil absorción de mano de obra. De esta forma, las empresas transnacionales sepultan los esfuerzos por mantener economías nacionales duraderas. Los efectos inmediatos sobre la urbanización fue una migración rural que sobrepasa el *pull* urbano, producto de la descomposición de las estructuras agrarias transnacionales. Se generan contradicciones sociales entre los segmentos de población ligados al polo moderno y los nuevos habitantes urbanos: marginados y dedicados a la actividad informal.

Al igual que el resto de América Latina, en Panamá se dan estas dos fases del proceso de industrialización que provocaron un crecimiento de la población urbana. La primera ocurre con un aumento de la demanda interna de productos primarios generados por los trabajos de ampliación del Canal y de las tropas militares norteamericanas. Esta no podía ser surtida por el mercado externo debido a la crisis y al conflicto bélico, por lo que el capital nacional orienta sus inversiones hacia el sector secundario y primario de la economía. El crecimiento de la población de la capital es una de las consecuencias de este proceso, en 1950 la ciudad de Panamá solo tenía una población de 182.092 personas, mientras que en 1960 ya era de 303.700 y de 329.800 en 1965. La segunda fase es lo que se llama “industrialización dependiente”, el capital extranjero desplaza al nacional de las áreas de punta de la economía, invierte en tecnología que no crea demanda de empleo y aumenta la productividad.

Una de las características más notables de la economía panameña es su alto grado de dependencia respecto a los centros del capitalismo mundial y sobre todo de los Estados Unidos de Norteamérica. A comienzos de la década de 1960 el sector industrial manufacturero panameño era receptor de cerca del 7% del total de la inversiones extranjeras directas, en tanto que para 1974 dicho sector industrial recibió cerca de 48% de dicha inversión. (González, 1977: 81).

La industrialización independiente generó un crecimiento poblacional en la ciudad de Panamá producto de migraciones internas pero, a diferencia del primero, éste se caracterizó por altas tasas de desocupación y un bloqueo en el acceso de bienes de consumo masivo (vivienda, servicios básicos, etc.). Fue durante este período (1970-1980) cuando comienzan a producirse tomas sistemáticas de tierras urbanas por parte de los sectores populares.

Las características que exhibe la urbanización dependiente señaladas por Castells (1973) son:

- 1| La base del proceso de urbanización no está en el paso de una economía agraria a una economía industrial, pero sí está en el aumento del sector terciario.
- 2| El sector terciario latinoamericano se refiere al pequeño comercio, vendedores ambulantes y trabajos no especializados (trabajo informal).
- 3| Concentración de grandes conglomerados de personas provenientes de migraciones rurales habitando bolsones de pobreza en la periferia, pero también en barrios degradados del centro.
- 4| Diferencia marcada entre el campo y la ciudad. Ausencia de una red urbana con primacía de la capital con respecto a las ciudades intermedias (macrocefalia urbana).

Marginalidad y urbanización dependiente

La relación de dependencia genera un sistema económico en el seno de la sociedad dominada que presenta dos polos: uno hegemónico y otro marginal, ambos son tan interdependientes que por sí solos no bastan para comprender el conjunto. En el segundo encontramos las actividades y relaciones económicas que prolongan en parte las de los grupos dominados del núcleo hegemónico.

La forma urbana generada por la industrialización dependiente se caracteriza por el surgimiento de un grupo social —la

población marginal—, rechazados del mercado laboral en todas las ramas de la economía y con la imposibilidad de emplearse en otro sector. ¿Cómo se produce este estrato? Quijano (1973) propone que todos los sectores económicos marginan personas y el fenómeno se potencia con el factor migratorio, por lo tanto se trata de un colectivo proveniente de todo el cuerpo social. La dispersión de este grupo dentro del espacio urbano es imposible, el sistema de vivienda le impide localizarse (individualmente o en pequeños grupos) en cualquier lugar de la ciudad, y los obliga a ubicarse en zonas bien determinadas. La proximidad física genera una red de relaciones, generalización de

En el proletariado marginal, la inestabilidad de la imagen paterna, la obligación de la madre de conseguir recursos necesarios, la movilidad impuesta a todos los miembros de la familia en el espacio ecológico urbano, son hechos que contribuyen fuertemente a la realización de una organización familiar diádica.

normas, valores, costumbres y percepción del mundo característico de este estrato.

El grupo marginal no es una totalidad homogénea, sino que presenta diferencias fundamentadas en los mecanismos de marginalización de los cuales provienen. Quijano identifica dos categorías, una es la prolongación de la burguesía del polo hegemónico cuyas actividades son relegadas o de poca importancia (artesanos, pequeño comercio y servicios) y denomina “pequeña burguesía marginal”. La otra, asalariados marginales (prolongación del proletariado) formada por todos aquellos que han abandonado sus empleos, los provenientes del sector agrícola o aquellos que llegan por primera vez al mercado de trabajo. Estas son categorías en sus estados puros, en lo concreto es muy probable que los marginales pasen de un lado a otro de forma continua como estrategia de supervivencia. A cada categoría le corresponde un tipo de ingreso con naturaleza diferente. En el primer caso se trata de una ganancia marginal y en el segundo de un salario marginal, ambos se caracterizan por su inestabilidad, irregularidad y debilidad en comparación con sus pares del polo hegemónico.

Por otro lado, bajo la inestabilidad de los ingresos es lógico pensar que el grupo marginal participa poco en el consumo de servicios masivos, pero el ingreso no es la única variable que determina el

consumo, sino también los patrones culturales urbanos que influyen en la determinación de las prioridades jerarquizadas. Otro elemento importante a considerar son las políticas sociales implementadas por el Estado para reducir las consecuencias políticas que pudieran generar las desigualdades. Sin embargo, estas acciones son tan ineficientes que no sirven como herramienta para la transformación de esta realidad, y lo máximo que pueden hacer, especialmente la política de vivienda, es eliminar a la población marginal de ciertas zonas de la ciudad. “La localización como tal constituye un proceso de reforzamiento de la marginalidad, acentuando las segmentación de las relaciones con el resto de la sociedad” (Quijano, 1973: 152).

Un aspecto importante, que tiene conexión directa con esta investigación, es el papel que juega la familia dentro de la población marginal. Todo parece indicar que tiene una configuración, formas de relación de sus miembros y un sistema de normas y valores diferente a las de las capas medias. La figura principal gira en torno a la madre que se ve obligada a pasar mucho tiempo fuera de casa para conseguir los recursos y mantener a sus hijos, mientras que la figura del padre es fluctuante. También existe una temprana independencia de los hijos con respecto a la figura principal presionada por las condiciones económicas. Algunos antropólogos y trabajadores sociales, influenciados por los prejuicios generados por los valores propios de la clase media, definen que la familia marginal está desintegrada y que no existe la solidaridad, olvidan que la estructura familiar es como una caja de resonancia que refleja los cambios que operan en el conjunto del sistema social. Aunque existe una diferencia en la estructura familiar del proletariado marginal con la de la burguesía marginal.

En el proletariado marginal, la inestabilidad de la imagen paterna, la obligación de la madre de conseguir recursos necesarios, la movilidad impuesta a todos los miembros de la familia en el espacio ecológico urbano, son hechos que contribuyen fuertemente a la realización de una organización familiar diádica. En cambio en la pequeña burguesía marginal, el mantenimiento de un grupo familiar que responde a las características de la clase media parece posible y puede ser necesario en la medida en que los miembros de la familia participan en la misma actividad y ponen en común sus débiles recursos. En todo caso, la propiedad de pequeños medios de producción y de comercio marginales favorece el mantenimiento en el mundo de la marginalidad de las características familiares en vigor con el resto de la sociedad (Quijano, 1973: 153).

La población marginal es relegada por el sistema urbano a aquellas zonas donde el valor del suelo es bajo, donde su tenencia es insegura (asentamiento informales, villas miseria) o en los barrios del centro degradados. Bolsones en la ciudad que carecen de servicios básicos: alcantarillados, agua potable, electricidad, sistema de recolección de basura y que provocan un contraste marcado con los barrios de clase media y alta. ¿Cómo se distribuye la población del sistema urbano en el espacio?

Aproximaciones a la producción social del espacio y la segregación urbana

Castells (1973) afirma que el espacio es la proyección física de la estructura social y es definido por las relaciones sociales de producción, que no es un mero objeto físico, quien comanda la producción define en última instancia la creación del ambiente construido. Este se va ocupando atendiendo a relaciones de poder, su segmentación es reflejo de una división mayor que ocurre en la base estructural y se refuerza en la superestructura.

El espacio y el modo en que se organiza denomina el carácter histórico que asume la naturaleza mediatizada por la actividad práctica del hombre y como tal constituye el fundamento obvio de esa actividad, pero también un producto, producto material elaborado, modelado y organizado en función de esa actividad estructurada a partir de un conjunto de relaciones sociales dentro de las cuales se inserta, adquiriendo una forma, una función y un significado (Castell, 1973: 125).

Tanto en las ciudades del capitalismo dependiente como en las de los países centrales, el espacio se presenta fragmentado, una vista panorámica de cualquier ciudad nos ilustra las diferencias y desigualdades entre una zonas y otras. Algunas áreas de la ciudad se encuentran ocupadas por los negocios y las actividades económicas más rentables, así como son también el lugar de asiento de las clases altas, dotadas de acceso a servicios de consumo masivo, mejor ubicadas, cerca de todos los recursos que pone a disposición el sistema urbano. Esta misma panorámica también reflejaría áreas degradadas ocupadas por los pobres urbanos, alejados del centro con poco acceso a los bienes y recursos que ofrece la ciudad. ¿Cuáles son los mecanismos que rigen la ubicación de la población en el espacio urbano y permiten su fragmentación? ¿Qué relación tienen estos mecanismos con los procesos que ocurren en la base de la estructura social?

Un concepto que nos permite comprender estas desigualdades socioterritoriales es el de “división social del espacio” o “segregación”,

que viene siendo utilizado por sociólogos urbanos desde la década de 1950 cuando lo introdujo el ecologismo de la Escuela de Chicago, fuertemente influenciada por el darwinismo social. Desde esta concepción, los individuos compiten por ocupar el espacio, los que tienen más capacidades habitan aquellos lugares mejor ubicados, mientras que los más débiles serían relegados al resto de las áreas. En base a esta premisa, se crearon modelos para explicar el expansionismo espacial que experimentaron ciudades como Chicago. El más conocido fue el desarrollado por Ernest W. Burgess (1925) basado en la idea de que los usos del suelo urbano varían desde el centro de la ciudad hacia la periferia en forma de anillos concéntricos de tamaño variable. En el centro se ubica el distrito de negocio, seguido de una corona que representa una zona de transición degradada y ocupada por gente pobre. Le sigue la residencia de trabajadores industriales donde también se ubican algunas fábricas para, posteriormente, encontrar los barrios de las clases medias y altas, por supuesto siendo estos lugares mejores conservados.

Se duda que este modelo pueda ser utilizado para explicar el crecimiento espacial de las ciudades de los países del centro, y mucho menos aún para comprender el desarrollo de las urbes de América Latina. Es un modelo ahistórico, no toma en cuenta las relaciones de poder fundamentadas en la posesión o no de los medios de producción y se concentra en el individuo y no en las relaciones sociales.

A partir de la década de 1960 se produce un giro metodológico en el estudio de la segregación. El nuevo modelo de tendencia marxista se enfoca en las estructuras sociales y pone énfasis en el carácter político del fenómeno. Castells (1973) la define como la tendencia de la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no solo en términos de diferencias sino también de jerarquía (...) estas disparidades tienden a perpetuarse debido a que condiciona en forma duradera la vida de los individuos, porque implica una distribución desigual de oportunidades y beneficios⁷.

Lipietz (1976) define el concepto como la inscripción de la estructura social en el ambiente construido y está determinada de forma múltiple por todas las instancias que forman el modo de producción:

- 1] La división social del espacio se facilita por la existencia de un sistema de movilidad tanto de pasajeros como de objetos, permitiendo la integración de las distintas zonas segregadas, así también como las zonas generadas por la división técnica del espacio.

- 2| La división social del espacio es reforzada por tratamientos de los planes urbanos de forma diferenciada, obviamente favoreciendo a los grupos urbanos de poder.
- 3| La división o segregación del espacio es conscientemente creada por los grupos de poder. El caso más conocido es cuando llegan migrantes no deseados y las clases altas terminan por buscar nuevas áreas. Este sucedió en la ciudad de Panamá después de las grandes olas migratorias que produjeron la construcción del Canal. Los grupos de poder en la capital panameña terminaron abandonando el intra-

El suelo no tiene un valor en sí mismo, son las relaciones sociales de producción las que le imponen un precio, este es el resultado de la existencia de la renta, que sí es un valor.

muro y dieron un salto hacia los barrios de la Exposición y Bella Vista.

Harvey (2007) tiene dos hipótesis referidas a la segregación espacial o división social del espacio. La primera es que los mecanismos que rigen la localización territorial de los recursos de una ciudad son los principales generadores de desigualdades territoriales. La segunda es que la relocalización de recursos provoca cambios en las formas espaciales de una ciudad y éstos a su vez originan cambios en la distribución del ingreso. Por ejemplo, el ingreso de una familia se ve modificado por la distribución en el espacio urbano de las oportunidades de empleo versus la distribución del alojamiento. El desequilibrio entre estos factores provoca un aumento del costo de la accesibilidad de ciertos grupos con respecto a otros. Según este autor dos conceptos son fundamentales para entender los sistemas urbanos segregados y sus efectos: la accesibilidad y la proximidad. La accesibilidad a las oportunidades de trabajo, a los recursos y a los servicios públicos solo puede ser obtenida si se paga un precio por ella, éste es igual a la distancia que debe recorrer y el tiempo invertido. Sin embargo, existe un costo social que es difícil de cuantificar, que va desde el simple costo de traslado hasta cuestiones más complicadas como estrés, violencia,

etc. El concepto de proximidad en Harvey tiene una connotación negativa, se refiere a los efectos de estar junto a algo que las familias no utilizan directamente, generalmente esto implica un costo. El planteamiento fundamental es que al cambiar la forma espacial o la forma en que se organiza el espacio se cambia el precio de la accesibilidad y el costo de la proximidad.

Harvey divide los bienes y recursos en dos: públicos y privados. Estos pueden ser producidos y consumidos sin provocar efectos exteriores contra terceras personas. Los primeros, una vez producidos, están libremente disponibles para el que lo quiera utilizar. Sin embargo, estos también pueden ser divididos en dos: puros e impuros, dependiendo del nivel de accesibilidad. Un tipo especial de bien público impuro es el de la localización. La localización de un servicio público en una zona significa que la población no se beneficia toda de la misma manera. La mayoría de los bienes y recursos públicos en un sistema urbano son impuros, significa esto que su localización generará un costo a los que se les dificulta su accesibilidad. Según el citado autor, la mayor parte de la actividad política que ocurre en un sistema urbano entre los distintos grupos sociales es por tratar de lograr beneficios en la relocalización de los recursos. En este juego de poder, los políticamente débiles se llevan la peor parte.

Refiriéndose a los estudios sobre segregación social en América Latina, Schteingart (2001) afirma que el concepto ha sido utilizado de manera poco precisa y sin definir, y algunas veces está ligado a categorías analíticas como marginalidad, exclusión social y pobreza. Ella lo define como la formación de unidades espaciales homogéneas dentro de sí en cuanto a dotación de servicios y el tipo de población que la habita, pero heterogéneas con respecto a otras. Está vinculado a la estructura de clase mediada por la lógica capitalista de organización del espacio urbano y relacionado directamente con la renta del suelo y la apropiación de ganancias. Sin embargo, también resalta la existencia de procesos unificadores dentro de una ciudad, es decir que ella se puede encontrar elementos integracionistas y segregacionistas. Así es que existen una multiplicidad de factores y agentes sociales que inciden sobre el espacio y su organización social.

Para Torres (2003) tres son los mecanismos que provocan la fragmentación del espacio. El primero de ellos está enfocado en el mercado de trabajo, que es el responsable de las desiguales condiciones de vida de la población; el segundo destaca la dinámica del mercado inmobiliario íntimamente relacionado con la renta del suelo urbano, y el tercero con el papel regulador del Estado.

El mercado laboral: su naturaleza y las consecuencias que éste tiene sobre el nivel de consumo que presenta la población dependerá del polo económico en que esté ubicado. En términos generales, el polo hegemónico de la economía dependiente podrá tener acceso al mercado de la vivienda y a servicios de consumo masivo en determinadas zonas en virtud de su capacidad de pago. En su interior existen diferencias sustanciales, el sector de trabajadores dedicados a las actividades menos productivas tendrá barreras para el acceso, y es muy probable que habiten aquellas zonas en conjunto con la población marginal. Por otro lado, el ingreso del segmento poblacional ubicado en el polo marginal lo excluye del mercado formal de la vivienda y solo una pequeña proporción se beneficiará de las políticas estatales, mientras que la mayoría reclamará su derecho a ocupar una parcelas a través de invasiones clandestinas en zonas periféricas de la ciudad y en áreas degradadas del centro.

El mercado inmobiliario y la renta del suelo urbano

Existe un consenso en la literatura crítica que, en un contexto de liberalización económica, el mercado de tierras actúa como el mecanismo principal de distribución entre los segmentos poblacionales; mientras que el rol del Estado es el de facilitar que se respeten las instituciones sociales fundamentales para el funcionamiento del mercado. Una de estas es el de la propiedad privada.

El capitalismo, al erigirse en el modo de producción dominante, tiende a destruir todas las instituciones de los modos preexistentes pero también conserva algunas para su funcionamiento, como es el caso de la propiedad privada. Al constituirse a partir de la propiedad privada de los medios de producción, no puede destruirla como institución, y entonces se ve obligado a pagar un impuesto sobre el espacio a quien se pregone poseedor de él. Para Marx la renta es algo que puede surgir de diferentes modos dependiendo del tipo de condición, sin embargo algo común en todas las situaciones en que puede surgir una renta es la propiedad privada de la tierra.

La propiedad territorial presupone el monopolio de ciertas personas que les da el derecho de disponer de determinadas porciones del planeta como esfera privativa de su voluntad privada, con la exclusión de todos los derechos. Partiendo de esto se trata de explotar el valor económico, es decir valorizar este monopolio sobre la base del modo de producción capitalista (Marx, 1960: 591).

El citado autor distingue tres tipos de renta, aunque lo explica para el sector agrícola tiene aplicabilidad en el contexto urbano.

Lo interesante es que divide algo aparentemente homogéneo y lo descompone en distintas partes:

- La renta monopolista: surge porque se pueden vender las mercancías por encima de su valor y de su costo de producción. La ganancia extra es acaparada por el propietario. En la agricultura, este tipo de renta surge en los cultivos de rubros raros que requieren de un determinado tipo de suelo. Debido a la limitación de las tierras en que se pueden cultivar, es posible vender a un precio no sólo superior al precio social de producción, sino además a su valor.
- La renta absoluta: es parte de la plusvalía de la que se apoderan los terratenientes por poseer el monopolio de la tierra. Se define como la diferencia entre el valor de la mercancía y el precio social de producción.
- La renta diferencial: en palabras de Marx “esta surge simplemente de la diferencia entre el precio individual de la producción de las mercancías de este capital concreto y el precio general de producción que regula los precios comerciales de las mercancías producidas por el capital de esta rama de producción en su conjunto (Marx, 1960: 598).

¿Cómo influye la renta en la distribución de los suelos urbanos y la formación de áreas segregadas y qué conexión tiene con la estructura de clase capitalista?

El suelo no tiene un valor en sí mismo, son las relaciones sociales de producción las que le imponen un precio, este es el resultado de la existencia de la renta, que sí es un valor. Esta es parte del valor producido socialmente, el cual en lugar de ir a las plusvalías que se reparten los capitalistas en forma de ganancia, va a parar a manos de los terratenientes que controlan la propiedad: condición indispensable para la producción. De manera que la clase terrateniente forma parte del sistema capitalista, no es una clase social perteneciente al feudalismo.

Para Jaramillo (2010), una teoría de la renta del suelo debe reflexionar tanto en términos de producción como en el de circulación. Para cualquier mercancía en el sistema capitalista, la valorización del valor ocurre en la esfera de la circulación, este paso es un camino incierto para el capitalista, pues aún en la esfera de la producción, no está seguro de obtener su ganancia, sino hasta cuando los artículos llegan a los mercados. Si esto ocurre en una mercancía ordinaria, la situación es más aguda en la tierra que no produce y de los bienes inmobiliarios urbanos cuyos mercados, entre otras particularidades, condensan una

gran cantidad de valor, son bienes durables e inmóviles con respecto al suelo que los soporta en su proceso de consumo y son mercados con un carácter especulativo.

Todos los terrenos urbanos tienen un precio y esto tiene una conexión directa con la renta absoluta. Según Jaramillo (2010), para tener el carácter de urbanos requieren estar dotados de infraestructura y servicios públicos que no pueden ser producidos por el capital individual, sino a través del Estado (agente externo). El promotor capitalista se enfrenta con una limitante externa: necesita terrenos urbanos y para obtenerlos tiene que contar con otros agentes. Sumado a

***El mismo mercado del suelo
arroja hacia la periferia, hacia los
asentamientos informales o zonas
degradadas dentro de la ciudad a
aquellos segmentos del polo marginal
que no pueden pagar este impuesto.***

lo anterior, el ambiente construido para que funcione correctamente necesita de la articulación con otros inmuebles y esto depende de la intervención de múltiples agentes. “Estos condicionantes y otras circunstancias pueden hacer surgir una escasez de terrenos urbanos, lo que restringe la producción de espacio construido. La competencia entre los usuarios del espacio construido frente a la restricción de la oferta hará subir su precio, lo que se puede convertir en una ganancia extraordinaria para el constructor” (Jaramillo citado por Parías Durán, 2010: 153). Sin embargo, esta ganancia extra se deriva de las características de los terrenos que permiten la edificación urbana, lo que le confiere a los propietarios de los terrenos el poder de desviarla hacia ellos convertida en renta.

Para el citado autor, la renta monopolista da el carácter de elitista y marginal a ciertos barrios de la ciudad. Para esto introduce el concepto de “gasto conspicuo”, afirma que la jerarquía social entre los individuos que conforman la clase capitalista está dada por la magnitud de sus capitales y la manera en que lo expresan es a través del gasto conspicuo, que no tiene como finalidad satisfacer una necesidad, sino que busca un efecto de demostración de su capacidad de gasto, y por lo tanto de pertenencia a cierta categoría social. Esto se extiende al conjunto de los grupos sociales y refleja la magnitud de sus ingresos.

En términos de la vivienda, el *gasto conspicuo* no se limita a su materialidad, sino a su localización en el espacio urbano. Los grupos de mayores ingresos se reservan ciertos sectores de la ciudad y excluyen a las otras categorías sociales, el mecanismo de exclusión se basa en la renta. Los grupos sociales están “dispuestos a pagar un impuesto privado por ocupar los lugares positivamente connotados, en una cuantía tal que sobrepase las posibilidades de los otros sectores sociales” (Jaramillo, 2010: 75). En la medida en que la connotación positiva de un lugar obedece a un proceso colectivo que escapa a la acción de los individuos aislados, los propietarios de los terrenos que gozan de esa connotación social particular controlan el mecanismo de explicitación del rango social, y quien quiera beneficiarse de él no tendrá más opción que pagar la renta.

Los sectores que no pueden pagar el impuesto se tienen que ubicar en otras áreas con aquellos grupos de idéntica capacidad de pago. El mismo mercado del suelo arroja hacia la periferia, hacia los asentamientos informales o zonas degradadas dentro de la ciudad a aquellos segmentos del polo marginal que no pueden pagar este impuesto.

Lo anterior contrasta con la teoría liberal del mercado del suelo donde los determinantes de la localización de las distintas actividades es fruto de una lógica racional típica del individualismo metodológico que conduce a algo difícil de sostener: un equilibrio general, único, óptimo y estable, con las repercusiones que ello implica sobre los aspectos de política, ya que su conclusión más general es que el funcionamiento espontáneo del mercado es el mecanismo más eficiente de la distribución de las actividades urbanas en el espacio.

La renta diferencial también tiene un papel protagónico sobre el ambiente construido y es eficaz para explicar el crecimiento vertical que presentan algunas ciudades latinoamericanas como Panamá. Según Jaramillo (2010), el crecimiento vertical solo se presenta en ciertas zonas de la ciudad y algunos utilizan las normas urbanísticas para explicar este crecimiento. El autor plantea que esto puede influir, pero que no es la explicación correcta del fenómeno, tampoco lo es la coexistencia de capitales de distinta envergadura en el sector de la construcción. Lo que determina el crecimiento vertical/horizontal es la renta primaria diferencial tipo II y su articulación con los precios del suelo. La construcción en altura implica costos más elevados que la construcción horizontal. “La diferencia entre el precio del espacio en una determinada localización y el precio de producción genera una ganancia extra que se convierte en renta. La producción en altura permite multiplicar la cantidad de espacio construido que se puede vender en un lugar específico, lo que hace crecer la ganancia

extra, pero implica también costos mayores, lo que hace disminuirla” (Jaramillo, 2010: 1970).

El análisis costo-beneficio determina decisión económica de los promotores y desarrollistas: si el precio de venta no es suficientemente elevado para compensar los costos proporcionalmente mayores de construir en altura, se construye en baja densidad. Si por el contrario, este precio es lo suficientemente elevado como para absorber el mayor costo, se utiliza la técnica de construcción en altura. Pero, eventualmente, el uso de la técnica en altura hace aumentar la ganancia extra más que proporcionalmente, y el precio del suelo sufre un impacto adicional al alza del precio. De esta manera, la relación entre costos de producción y precios de venta del espacio construido determinan, simultáneamente, la densidad de construcción utilizada y el precio del suelo.

El Estado y la segregación espacial

El Estado cuenta con instituciones que configuran el espacio urbano de forma directa (en este caso serían los institutos de urbanismo y planificación, ministerios de vivienda) y otras indirectamente, cuyas gestiones tienden a influir en los aspectos socio-espaciales (este sería el caso de instituciones de carácter fiscal destinadas al cobro de impuestos, derechos por servicios públicos, etc.). Las acciones del Estado contribuyen a la fragmentación urbana a través de la ejecución de planes de desarrollo urbano, normas de zonificación y cobros de impuestos, pero lo que más impacto tiene es la política habitacional.

Para Pumarino (1973), la política habitacional resulta determinante en el patrón espacial de la ciudad, que cuando adopta una forma tiende a establecerse en el tiempo, y es la expansión residencial la que la modifica, pues la localización del empleo varía más lentamente. Los habitantes de una ciudad tienen una opción limitada de elegir dónde localizarse, pues depende adonde se dirige la oferta del sector privado o público. Sumado a esto, el patrón de localización de la ciudad, tal como se ha explicado, está determinado por la distribución del ingreso (directamente influenciado por el tipo de polo al que se conecta). La construcción masiva de vivienda, que implícitamente acepta los mecanismos del mercado del suelo urbano, asociada a la diferencia de ingresos, permite sostener la hipótesis según la cual el sector público es el responsable de la creciente separación física de la población según su categoría social y, por supuesto, esto determina distintos niveles de acceso a servicios y acentúa las desigualdades.

Dos son los mecanismos que han contribuido a ubicar la población de estratos semejantes en zonas específicas de la ciudad.

- La construcción masiva de conjuntos habitacionales: la vivienda es una mercancía que tiene un valor de uso para la fuerza de trabajo, permite su reproducción, pero también la del capital, se convierte en un eje de acumulación siempre y cuando el Estado contribuya con equipamiento social y cree las condiciones generales para esto. Las estrategias de apropiación urbana de las clases dominantes orienta la acción del Estado al estímulo de la acumulación, así también a mediatizar por medio de políticas asistencialistas las reivindicaciones urbanas populares (Leis, 1982: 12).

Por otro lado, las ciudades latinoamericanas se caracterizan por un alto déficit habitacional que es enfrentado por medio de políticas fundamentadas en la tradición liberal. Para esta corriente de pensamiento, el problema consiste en un desajuste entre la oferta y la demanda cuya solución es proveer el mayor número de unidades habitacionales gracias a la acción directa del Estado en colaboración con la empresa privada. No importa en qué parte de la ciudad, lo fundamental es que los pobres tengan acceso a la vivienda. De ese modo se incentivan las inversiones y se otorgan subsidios que benefician a las empresas. Éstas tienden a maximizar sus ganancias a través de los mecanismos del mercado (buscando locaciones más baratas, utilizando tecnología y menos mano de obra) y se asocian al sistema bancario y a los medios de comercialización. Todo esto tiene dos efectos importantes: primero el precio de la vivienda entregado por el Estado son altos, de manera que aún subvencionando los programas van dejando fuera de su ámbito a ciertas categorías poblacionales (especialmente las del polo marginal). Segundo, al regirse por los mecanismos de mercado para la localización del suelo, los nuevos conjuntos habitacionales se ubican en la periferia, alejados del centro. La política de vivienda está dividiendo el espacio, construye áreas homogéneas internamente, en términos de variables socioeconómicas, pero heterogéneas con respecto a sus vecinos.

- Desalojo y represión: la mayor parte del crecimiento de las ciudades latinoamericanas se dan a través del sistema informal. Los pobres de la ciudad reclaman su derecho a

una parcela a través de invasiones clandestinas que desafían la institución de la propiedad privada. El Estado como garante de las reglas del mercado (tal como se ha visto el mercado del suelo con la necesidad de la propiedad privada para su funcionamiento) procede al desalojo por medio de la represión y la violencia. Esto también ocurre en los centros históricos que atraviesan un proceso de *gentrificación*, que tienen una población de sectores populares y marginales considerable, cuando los incentivos no son suficientes para convencerlos de abandonar

Bajo las concepciones neoliberales, el Estado favoreció un fuerte derecho a la propiedad privada individual, el dominio de la ley y las instituciones de mercado y del libre comercio.

el lugar se procede a la violencia institucional (en el caso antiguo de la ciudad de Panamá el Estado procedió a cancelar todas las escuelas primeras y trasladarlas a otro sitio, así como también se suprimieron algunos servicios) y la represión directa. Las alternativas que se le dan en medio de estos desalojos varían de país en país, pero lo *normal* es ubicarlos en estos tipos de complejos habitacionales, así como cederles lotes en la periferia carentes de servicios básicos.

Algunas investigaciones muestran una correlación entre la segregación y algunos indicadores de descomposición social. No solo se trata de que la fragmentación genera un costo a los pobres: tienen que viajar más, menos oportunidades, menos acceso a servicios y no se pueden beneficiar de los recursos que ofrece el sistema urbano, sino que el problema va muchos más allá. “Representan formas de empobrecimiento o degradación social vinculadas a las desventajas que conlleva el aislamiento. De tal forma, es posible concluir que, mientras en el pasado la segregación de las familias de menos ingresos tenía efectos tanto negativos como positivos, ahora se están agravando sus efectos más complicados de descomposición social. Se estaría dando lugar hoy

a fenómenos de *guetización* de los barrios populares (drogas, crimen, deserción escolar) que no existían antes o que eran mucho menores” (Sabatini, 2008: 6).

Globalización neoliberal y segregaciones emergentes

La crisis capitalista generada por la caída de la tasa de ganancia durante la década de 1970 trajo consigo la transformación del aparato estatal. Ubicado en el conjunto de relaciones internacionales, la primera consecuencia es que Estados Unidos consolidó su dominio y hegemonía a escala global. Su Reserva Federal salió robustecida con la crisis de los petrodólares y con fuertes influencias en instituciones capaces de imponer a los países más débiles las nuevas condiciones que permitieron el establecimiento de un sistema global bajo su hegemonía (BM, FMI, BID, etc.). A nivel interno, los Estados adquirieron nuevas funciones, dejaron de tener un rol activo en la constitución de nuestras sociedades y pasaron a tener uno meramente regulativo. Sus funciones y servicios pasaron a ser ejecutadas por el sector privado. En otras palabras, una de las consecuencias de la crisis fue el establecimiento del neoliberalismo como ideología y política económica impulsada por los organismos internacionales controlados por la potencia del norte.

Bajo las concepciones neoliberales, el Estado favoreció un fuerte derecho a la propiedad privada individual, el dominio de la ley y las instituciones de mercado y del libre comercio. El marco legal estaría integrado por contratos hechos por individuos racionales. El Estado debe respetar y asegurar la libertad de elección, para ello debe contar con el monopolio de la violencia. El empresario y las corporaciones deben actuar libremente y esto debe ser considerado como un bien fundamental, ya que son las principales generadoras de riquezas.

Los partidarios del neoliberalismo estaban a favor de la privatización de los activos comunes. Se considera que la ausencia de propiedad privada en países en vías de desarrollo es una barrera que impide el crecimiento económico. La competencia entre las empresas, individuos y agentes es considerada una virtud esencial. Las directrices de esta competencia deben estar claramente definidas, en aquellas ocasiones en que no lo están o que no exista el derecho de propiedad privada, el Estado debe utilizar todo su poder para regular estas situaciones. La privatización elimina la burocracia, incrementa la eficiencia, la productividad, mejora la mercancía y la calidad de vida de la población en general. Mientras la libertad individual esté garantizada en el mercado, cada individuo es responsable de sus actos. Así los fracasos y éxitos se explican por medio de fallos o errores empresariales,

en vez de dar una explicación sistémica, como la exclusión de ciertos sectores sociales.

Las políticas neoliberales tuvieron fuerte impacto en América Latina. Chile, Bolivia y Panamá fueron los primeros países en aplicar las recetas provenientes del Banco Mundial. En el resto de los países, el neoliberalismo adquirió fuerza sobre todo en la década de 1990, cuando sistemáticamente se procedió a privatizar los activos del Estado y la apertura comercial. El proceso coincidió con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, un dismantelamiento de los mecanismos de protección social y, en el plano político, el establecimiento de regímenes dictatoriales y la derrota de la izquierda. A principios del presente siglo, como resultado del neoliberalismo, se había establecido un modelo de desarrollo económico concentrador y excluyente, las desigualdades sociales y el número de pobres había aumentado.

El neoliberalismo, al oponerse a la intervención redistributiva del Estado, perpetúa la desigualdad socioeconómica tradicional y la acrecienta. Al introducir el criterio de que solamente el mercado posee la virtud de asignar eficientemente los recursos y fijar los diversos actores sociales los niveles de ingreso. Se abandonan así los esfuerzos por alcanzar la justicia social mediante una estructura progresiva de impuestos y una asignación del gasto público que privilegie a los más desfavorecidos (UCA, 2007).

Para Kurt y Carrera (2012), la lógica neoliberal consideraba los instrumentos de planificación como un conjunto de dispositivos de intervención del Estado sobre el crecimiento natural de las ciudades que han contribuido al estancamiento de la economía y generó el caos urbano, por lo tanto se propicia el desarme de la institucionalidad urbanística. Como la ciudad tiene un crecimiento natural, algo que recuerda el ecologismo de la Escuela de Chicago, es necesario el retiro de todo instrumento de planeación para no interferir con esa dinámica propia del sistema. La ciudad debe regirse por el libre mercado, y se propone desregular, especialmente, el mercado de suelo urbano.

El centro de gravedad de esta concepción del desarrollo urbano se sitúa principalmente en el mercado del suelo. Su operatoria pasa a constituirse en el proceso rector según el cual se conformará el ordenamiento de las actividades en el espacio urbano. El uso del suelo irá definiéndose así por la rentabilidad de

las actividades, asociadas a sus requerimientos de localización. (Raposo 1995, citado por Kurt y Carrera, 2012).

Los asentamientos urbanos que crecen explosivamente acumulan penurias y necesidades ante una precaria gestión urbana. Se crearon grandes regiones metropolitanas que crecieron de forma anárquica y desordenada. A las viejas contradicciones generadas por el proceso de urbanización se le añaden otras como la fragmentación de las administraciones municipales que hace que las débiles herramientas de la planificación urbana sean cada vez más inútiles, mientras que los servicios públicos urbanos se han deteriorado, las tasas de desempleo y el sector informal han crecido al mismo tiempo que lo hacen la violencia y la inseguridad. Para Mattos (2002) dos son las características que definen a la ciudad neoliberal:

- a| Una polarización social entre ricos y pobres que tienen su expresión a nivel del paisaje urbano: islas de edificios y barrios de lujo se encuentran rodeados de mares de pobreza.
- b| Una morfología territorial donde impera la periurbanización y la policentralidad.

Según Davis (2008), el crecimiento exponencial de las ciudades del Tercer Mundo se debe a fuerzas globales que empujan a los campesinos hacia ellas, y aunque éstas han dejado de ser el motor de crecimiento económico, aún siguen recibiendo población excedente del campo. En palabras del referido autor, las ciudades se han convertido en un vertedero de población desocupada, mientras que “el suministro de las infraestructuras esenciales, por su parte, va muy a la zaga del ritmo de urbanización y, con frecuencia, las áreas hiperdegradadas de la periferia urbana no cuentan en absoluto con servicios públicos formales ni con instalaciones sanitarias”. Los planes de ajustes estructurales han provocado un aumento de áreas hiperdegradadas en los países del tercer mundo. La población excedente que la habita se dedica a actividades informales o busca otras estrategias de supervivencia.

En la década de 1990 se esperaba que la globalización fuera el analgésico que aliviaría los síntomas creados por los ajustes económicos, sin embargo ésta agudizó las desigualdades sociales y aumentó la cantidad de pobres en las ciudades. “La brecha entre países pobres y ricos creció, tal y como había hecho durante los veinte años anteriores y, en la mayoría de países, las desigualdades de renta aumentaron o, en el mejor de los casos, se estabilizaron” (Davis, 2008: 25). La desigualdad global, de acuerdo con las medidas de los

economistas del Banco Mundial, alcanzó hacia finales del siglo XX la increíble cifra de coeficiente de Gini de 0,67, es decir el equivalente matemático de una situación en la que los dos tercios más pobres del mundo no recibieran ninguna renta y el tercio más rico la recibiera toda.

Ante el aumento de las desigualdades sociales y agudización de la fragmentación del espacio por los mecanismos del mercado y la no intervención estatal, conlleva el surgimiento de nuevas formas de segregación socioeconómica. Esta es la variable (sobre todo el nivel de ingreso) más importante en el medio lati-

En la década de 1990 se esperaba que la globalización fuera el analgésico que aliviaría los síntomas creados por los ajustes económicos, sin embargo ésta agudizó las desigualdades sociales y aumentó la cantidad de pobres en las ciudades.

noamericano a la hora de valorar la segregación, sin embargo en Europa y EE.UU. los factores étnicos tienen mucho más peso que los socioeconómicos.

- a) Segregación en gueto: este concepto es el que proponemos para la agrupación forzada de la población que pertenece al polo marginal de la economía y los sectores de la clase trabajadora empleados en el segmento menos productivo del capital. Los mecanismos de mercado y la política habitacional son los mecanismos que generan este tipo de segregación.
- b) La gentrificación: ocurre en las áreas históricas degradadas de la ciudad y que hasta hace poco estaban ocupadas por población marginal, pero que ahora son apropiadas por las clases medias y altas a través de ciertos mecanismos que también incluyen la acción del Estado.
- c) Los barrios cerrados: generalmente ubicados en las periferias urbanas y habitados por sectores de alto ingresos, los muros físicos son expresión de la distancia social que los separa de sus vecinos pobres y marginales que los rodean.

IV. La segregación urbana en la ciudad de Panamá

El proceso de urbanización

Con el descubrimiento del Mar del Sur (1513) se revela la importancia estratégica de la posición geográfica del Istmo de Panamá, que se convierte en la yugular que conecta las ricas colonias del Alto Perú con la metrópoli. Así el imperio español decidió establecer tres ciudades en este territorio, dos de ellas ejercían la función de puertos terminales, mientras que Natá de los Caballeros suplía de materia y productos agrícolas a ambas urbes coloniales.

La función de tránsito es conservada por el Istmo hasta bien entrado el siglo XIX, cuando los descubrimiento de las minas de oro de California y el expansionismo del imperio norteamericano le da un nuevo giro a este rol. Algunos expertos afirman que es en estos momentos cuando Panamá se inserta de forma definitiva en la división internacional del trabajo, a través de la provisión de servicios. Con la construcción del Canal, se incrementa la importancia de esta ruta para el comercio internacional, primero para la comunicación entre la costa este y oeste de EE.UU. y luego entre el sudeste asiático y la potencia del norte.

Históricamente la región interoceánica ejerció protagonismo en la formación social panameña, la estrategia colonial de manipulación del territorio aún persiste, por supuesto responde a los intereses de otro centro hegemónico. La ciudad de Panamá, capital del país, ejerce como puerto terminal en el Pacífico, articulando una serie de infraestructuras (parques logísticos, puertos, sistema bancario y seguros, etc.) para facilitar la aceleración de la tasa de rotación del capital, mientras que la ciudad de Colón es el puerto terminal del Atlántico. En conjunto forman la región interoceánica que produce el 80% del PIB nacional y agrupa al 65% de la población del país.

La ciudad terminal del Pacífico ejerce una supremacía sobre el resto del país. Es 15 veces más grande que Colón, 13 veces mayor que David (cabecera de la provincia de Chiriquí) y es el centro del poder político-económico y cultural. Su área metropolitana está integrada por los distritos de Panamá, San Miguelito, Arraiján, La Chorrera y parte del distrito de Chepo. Esta zona se encuentra dividida en dos partes, separada por el Canal. La sección este se halla integrada por los corregimientos del distrito de Panamá, San Miguelito y Chepo, mientras que en el otro lado del Canal se encuentran los distritos de la Chorrera y Arraiján (ciudades dormitorio).

Mapa 1. Vista satelital de la ciudad de Panamá

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014



Fuente: Google Maps (2013).

La forma espacial que adquiere una ciudad es producto de los distintos agentes sociales que intervienen en ella. Antes de la retirada del ejército norteamericano, y con ello la abolición del enclave de la zona del Canal, la ciudad de Panamá proyecta su crecimiento espacial hacia el este a lo largo del litoral del Pacífico. No es sino hasta 1940, con la realización por parte de EE.UU. de algunas intervenciones sobre el territorio para proteger el Canal de cualquier ataque militar de las potencias del Eje, que se abren una serie de caminos e infraestructura en dirección norte y perpendicular al eje costero. Esto abrió nuevos espacios para la urbanización. Con los nuevos emplazamientos, la ciudad adquiere una forma de “Y” acostada, donde su base estaba integrada por los distritos financieros, de negocios, las clases altas y los extremos por los sectores populares y marginales.

Con la retirada de los norteamericanos, se abre una oportunidad para los capitales criollos incorporando nuevas áreas para urbanizar, además de las acciones del Estado (construcción de dos autopistas e infraestructura) y la formación de los asentamientos informales que expanden la mancha urbana. Ahora la región metropolitana posee una forma de “T” invertida sobre el istmo de Panamá. Se extiende desde la capital hacia el este, a lo largo del litoral Pacífico por el distrito de San Miguelito (el más densamente poblado de la región) y los corregimientos periféricos. Al norte, por la carretera Transístmica, atraviesa la cuenca hidrográfica hasta llegar a la ciudad de Colón (conurbanización). Las ciudades dormitorios de Arraiján y La Chorrera conectados con el centro a través de dos autopistas permiten la movilidad constante.

Producción social del espacio en la ciudad de Panamá

Para Kurt y Carrera (2012) en el proceso de producción de este espacio se pueden determinar varios agentes clave, a saber:

- 1| La presencia norteamericana: el establecimiento de la zona del Canal, un área geográfica contigua a la ciudad y que el Estado panameño cedió a los norteamericanos, ejerció fuerte influencia sobre su proyección. Además de acentuar las diferencias entre la no planificación y la ciudad jardín, le arrebató el 80% de la zona urbanizable a la capital panameña. El enclave todavía determina el patrón de ocupación del espacio.
- 2| La burguesía rentista: la apropiación del suelo urbano fue el único mecanismo a través del cual la burguesía local se fortaleció como clase. Desplazada por la presencia norteamericana del comercio, la industria y demás ramas de la economía, la apropiación del suelo urbano/la propiedad inmueble —algunas veces por medios violentos como los descritos por Marx en la acumulación originaria— y la administración del aparato estatal (monopolio del poder político) fueron los medios utilizados para consolidarse como clase (dependía de los alquileres, situación que permaneció intacta por lo menos hasta la década de 1950).
- 3| Los sectores populares: el exponencial crecimiento demográfico producto de las migraciones de trabajadores para la construcción del Canal generó una demanda de vivienda que ni el Estado panameño ni la industria local pudo satisfacer. El hacinamiento que experimentaron los caserones de maderas, la situación de insalubridad y los altos alquileres fueron causa de conflictos sociales (el más evidente fue la huelga Inquilinaria de 1925 y la Acción Comunal de 1932). Éstos se resolvieron de manera parcial a través de tomas sistemáticas de tierra alejadas del centro urbano (ubicadas en el noreste de la ciudad y luego al oeste) y sin los equipamientos comunitarios necesarios. Panamá tiene una industria de la construcción muy fuerte, alimentada con fondos provenientes del narcotráfico, que produce una gran cantidad de viviendas de lujo tipo apartamento en zonas concéntricas, sin embargo el 75% del ambiente construido está siendo diseñado por

sectores populares: trabajadores precarizados, la pequeña burguesía marginal y proletariado marginal en las afueras de la ciudad.

- 4| El Estado: durante el régimen militar popular fue el único período en el que existió una política de vivienda dirigida a los sectores populares. Después de la invasión norteamericana (1989) y la instauración de la dictadura del capital con tintes neoliberales, el Estado ha asumido dos roles: flexibilizar las normas que rigen el mercado del suelo para que la industria del capital pueda reproducirse sin

Las tierras más próximas a la ciudad fueron acaparadas por un reducido número de familias cuyos miembros prominentes eran hombres de negocios, y a su vez estaban articulados al aparato del gobierno.

las fricciones que pudiera generar la regulación; y crear áreas homogéneas como vertedero de los sectores marginales, así como crear las condiciones para que el capital privado pueda crear otras dirigidas a las clases altas. Aquí la función sería crear un maquillaje urbano, realizar megaproyectos con fondos públicos (cintas costeras, autopista, rellenos/isla sobre el mar, monumentos, etc.) que embellecen y valorizan los barrios de altos ingresos. Este maquillaje implica el desalojo de los sectores populares del centro histórico.

El espacio de la ciudad de Panamá se encuentra socialmente dividido, cuanto más bajo el ingreso más alejado del centro. Sin embargo, en la parte central de la ciudad también encontramos barrios ocupados por sectores de bajos ingresos, nos referimos a Santa Ana, Curudnú y Chorillo, que históricamente han sido habitados por sectores populares. En esta misma línea podemos ubicar a barrios que entraron en un proceso de turgurización, este sería el caso de San Felipe que en un principio fue el lugar de residencia de las clases altas, ahora ocupado por población del polo marginal, pero debido al valor histórico que ha adquirido el Casco Antiguo, está *gentrificado*.

Cuadro N° 1. Distribución espacial porcentual de los hogares por quintil de ingreso.

Áreas	Quintil de ingreso del hogar				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Centro antiguo	29,90	17,66	17,07	19,15	16,23
Centro Bancario	10,38	16,29	19,85	23,71	29,77
Betania	13,37	27,20	23,42	16,41	19,61
Paitilla	11,37	11,20	21,97	25,50	29,96
Parque Lefevre	19,89	12,82	17,80	15,52	33,97
Juan Díaz	12,01	17,47	14,39	23,90	32,23
Tocumen	20,02	23,20	22,47	21,64	12,67
San Miguelito	22,58	25,11	20,53	20,53	11,25
Áreas Revertidas	18,54	11,36	23,53	21,00	25,57
Panamá Oeste	27,15	23,02	21,40	15,63	12,80
Alcalde Díaz	35,20	28,12	16,45	11,15	10,10

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos STPUVI (2009).

Si bien el nivel de ingresos no es un indicador que capta todo el fenómeno de la segregación espacial, sí es un reflejo de ésta. Según los datos anteriores, el área de Tocumen —que incluye Mañanita, la 24 de Diciembre y Pedregal— tienen altos porcentajes de hogares en primer y segundo quintil y baja proporción en cuarto y quinto quintil. La situación más aguda la presenta Alcalde Díaz (Chilibre, Ciudad Bolívar y Gonzalillo) donde los hogares se agrupan en torno al primer y segundo quintil. Algo similar sucede en las ciudades dormitorio de Arraiján y La Chorrera (Panamá Oeste). De estos mismos datos se aprecia que las áreas del centro (Paitilla/Costa del Este, Parque Lefevre, Centro Bancario y Áreas Revertidas) concentran la mayor cantidad de hogares en el cuarto y quinto quintil.

La ubicación de la población es un proceso histórico que construyen los grupos y actores sociales anteriormente citados, pero la mayor parte de lo construido ha sido diseñado por los sectores populares a través de asentamientos informales que luego pasan a ser legalizados. ¿Cómo se ha realizado el patrón de ocupación del espacio por las clases populares?

Los sectores marginales y la ocupación del espacio urbano en Panamá

Con la llegada de trabajadores antillanos a principios del siglo XX, la ciudad tuvo que aumentar su radio. El viejo sistema intramuros/arrabal, establecido durante el régimen colonial, permaneció intacto hasta bien entrado el siglo XIX. Se caracterizaba por una marcada segregación espacial. Los blancos capitalinos vivían en la ciudad

amurallada que además era asiento del poder político y religioso. Los esclavos y las personas libres, pero que estaban en posición subordinada (una mayoría mulata, mestiza e indígena) se ubicaban en el arrabal santanero. “Se acentúa de esa manera toda la carga emblemática y representativa de la ciudad, porque desde ese centro es desde donde se ejerce el poder, se irradia el control de toda la ciudad, como van irradiándose hacia la periferia las calles restantes y donde van segregándose también los vecinos de inferior categoría y los más débiles. Los órganos de poder y por tanto los símbolos de poder estaban en el centro, de modo que no era difícil establecer una relación directa entre el poder y su emplazamiento topográfico (Castillero Calvo, 1996: 8). Con crecimiento poblacional generado por las migraciones, sumado a la escasez de suelo urbano provocado por la zona del Canal y el acaparamiento de fincas suburbanas por la clase dominante, hizo que los dos barrios principales (Santa Ana e Intramuro) se saturasen y provocaron el surgimiento de nuevos emplazamiento a lo largo de los trabajos de la vía acuática.

Con la construcción masiva de barracas, se crearon barrios de alquiler como los de Marañón, Guachapelí, el Granillo y El Chorrillo (1914). Por supuesto, la demanda de conjuntos habitacionales y la escasez de suelo representaron grandes dividendos para los terratenientes, además de definir social y espacialmente a la población. La zona que comprendía desde el viejo casco urbano hasta Calidonia estaba ocupado por obreros antillanos, desempleados, prostitutas y todo un ejército de marginales, mientras que, ante el deterioro de Intramuro y la llegada de vecinos no deseados, la burguesía dio un salto hacia la Exposición y Bella Vista, también el aparato estatal administrativo. Todos estos nuevos cambios en la forma espacial ocurrieron a lo largo del eje costero del lado este, pues al norte el Imperialismo norteamericano construía obras de gran envergadura relacionadas con el Canal: bases militares, barrios para trabajadores norteamericanos segregados según categoría y rango, escuelas, universidades y zonas de esparcimiento.

Las tierras más próximas a la ciudad fueron acaparadas por un reducido número de familias cuyos miembros prominentes eran hombres de negocios, y a su vez estaban articulados al aparato del gobierno, y se apoderaron de las fincas contiguas a la ciudad (algunas de ellas de propiedad colectiva que pasaron a convertirse en privadas durante los primeros años de la república dominada por gobiernos liberales). Esta conjunción de intereses privados y poder político parece haber sido razón suficiente para que la legislación en materia de urbanismo fuera tan débil y haya aparecido tan tarde en la vida urbana.

No fue sino hasta 1940 cuando se propuso el fallido primer plan de urbanismo (Plan Bruner).

Con la finalización de las obras del Canal se generó una crisis habitacional, la situación de desempleo y el aumento de los alquileres provocaron protestas sociales y el surgimiento de una serie de poblados alejados del centro producto de invasiones clandestinas que fueron funcionales (por lo tanto tolerables) a los dueños de las fincas suburbanas, pues con ellas llegan no solo personas sino carreteras, acueductos y líneas de transporte que valorizaban estas propiedades. “Hay que notar que la realización de todas las propiedades y fincas suburbanas se debió más al poder de retención que sobre ellas tuvieron los dueños que a las mejoras e inversiones realizadas sobre estos espacios que poseían, la valorización se dio por la propia dinámica poblacional” (Pinto, 2009: 84).

Los primeros asentamientos tuvieron que dar un salto en las fincas y establecerse a distancias considerables del centro. Los primeros en aparecer fueron Pueblo Nuevo, Río Abajo (15 km del centro) y Chilibre (20 km) al noreste; y del lado este Boca la Caja. El patrón de ocupación fue el siguiente: se generaron pequeños poblados marginales con población tributaria del centro a distancias lejanas, producto de la presión popular el Estado llevó servicios urbanos e infraestructura. Una vez establecidas estas condiciones, el patrón fue a la inversa: de los poblados al centro, pero esta vía no se desarrolló por invasiones o por la acción estatal, sino a través de inversiones privadas. En otras palabras, una vez establecidas por el Estado las condiciones para urbanizar, el capital privado decide intervenir, yendo a lo seguro.

Puede decirse que este modelo de ocupación territorial generó dos efectos: una segregación marcada entre barrios marginales del centro, asentamientos informales que después se regularizaron, proyectos inmobiliarios iniciados por el capital privado dirigidos a las clases medias y el complejo militar conocido como “zona del Canal”. Por otro lado se fortaleció un modelo de acumulación sustentado en la propiedad del suelo, que generó a los propietarios grandes ganancias a través de un esfuerzo individual y colectivo de los barrios pioneros que terminaron valorizando las fincas suburbanas.

Durante las décadas de 1950-1970, el principal problema social era el habitacional. Hasta este momento la presencia del Estado fue tímida y sus intervenciones se iniciaron a raíz de las presiones populares. Por supuesto, esta ausencia respondía a intereses políticos, el déficit habitacional favorecía un incremento de los alquileres en las viejas casas de inquilinato, también las tomas de tierra

que se realizaron de manera más sistemática lo obligaron a intervenir. En este período se crean las primeras instituciones que serían las encargadas de la planificación urbana. Estas acciones favorecieron a las clases medias, los proyectos emprendidos por la Caja de Seguro Social para urbanizar Betania, Parque Lefebvre y San Francisco fueron todos dirigidos a estas capas sociales, mientras que los recién llegados, desempleados y trabajadores precarizados quedaron por completo excluidos.

San Miguelito acelera su proceso de poblamiento con una serie de invasiones clandestinas. Fueron tantas que para 1960 se con-

Desde sus inicios, el Estado panameño estuvo formado por una estructura integrada por estratos sociales que comparten de manera desigual el excedente social.

virtió en corregimiento, para ese año el Instituto de Urbanismo lotea la zona y crea un sistema de préstamos para que la clase trabajadora construya su propia casa. Ya para 1968, San Miguelito incorpora un nuevo espacio urbanizable: Samaria, siendo sus primeros pobladores provenientes del barrio de Río Abajo.

El 11 de octubre de 1967 la correlación de fuerza toma un nuevo giro. En una crisis política y pugnas entre fracciones de la clase dominante, la alta oficialidad de la Guardia Nacional da un golpe de Estado y establece un nuevo pacto interclasista liderado por las capas medias articulado en torno a la cuestión nacional y la recuperación de la vía acuática. Los militares iniciaron un ambicioso programa de vivienda en el centro urbano que consistía en conjuntos habitacionales de alta densidad en barrios típicamente obreros (Calidonia, San Miguel, El Chorrillo y Santa Ana), mientras que tuvo mayor injerencia en la ocupación de San Miguelito. Aquí lotea nuevas zonas y emprende la construcción de barriadas para trabajadores del sector formal, pero de bajos salarios. Sin embargo, las acciones del Estado fueron desbordadas por la necesidad habitacional. Para este año San Miguelito poseía 68.400 habitantes, mientras que el distrito de Panamá contaba con 386.647, o sea una relación de 1 a 6 a favor del distrito capital, pero para 1970 San Miguelito poseía 157.063 y distrito de Panamá 498.624, es decir que la

relación había bajado de 3 a 1, pero esta tendencia se invierte hacia los años noventa y convierte a San Miguelito en el lugar más poblado de la república. Simultáneamente aparecen en escena nuevas barriadas en sectores aledaños como la 9 de enero, El Valle de San Isidro, Tocumen I y Tocumen II y Pedregal; gran parte de ella con nuevas invasiones realizadas por segmentos poblaciones que la política social de los militares marginaban. Muy cerca del centro se provocaron tres invasiones realizadas por población del polo marginal y que hoy por hoy se han convertido en guetos urbanos cuya población es objeto de estigmas sociales.

- Boca La Caja: este asentamiento informal aún persiste, gracias a la resistencia de sus habitantes a las políticas de desalojo. Ubicado detrás del Instituto Justo Arosemena, fue invadido en unos terrenos pertenecientes al Banco Hipotecario por unas 547 familias durante la década de 1970 (anteriormente era una aldea de pescadores). Actualmente se encuentra en medio del polo de mayor desarrollo inmobiliario y se ha convertido en una isla pobreza rodeada de edificios de lujo. Sus casas son de madera y zinc, no cuentan con sistema de alcantarillado y está catalogada por la Policía Nacional como un área roja por su alta criminalidad.
- Viejo Veranillo: Se ubicó enfrente de lo que hoy es la Universidad de Panamá, un lote de media hectárea en el que viven hacinados unos 3.500 habitantes. Para la Policía también se halla en la categoría de “barrio rojo”.
- Brooklincito: al igual que los otros, su origen data de 1970, ubicado en Vía Ricardo J. Alfaro y también en medio de una zona de importante desarrollo inmobiliario. Sus casas son de madera y zinc y tiene una alta densidad poblacional.

Al norte también se formaron algunos barrios con estas características y que actualmente la gran mayoría aún siguen sin regularizar y aquellos que han solucionado su situación de tenencia de la tierra atraviesan un proceso de desintegración social: altas tasas de criminalidad, vinculación con redes del narcotráfico, desempleo y poca interacción con el centro urbano.

Neoliberalismo en Panamá, transformación territorial y segregación urbana

Desde sus inicios, el Estado panameño estuvo formado por una estructura integrada por estratos sociales que comparten de manera

desigual el excedente social. Un grupo “blanco capitalino” (como lo bautizara Hernán Porras) que controla el poder político, económico y cultural, ligado al comercio, servicios, negocios portuarios, finanzas/banca y las actividades del Canal de Panamá. Las clases subalternas, mestiza y negra, integrada, pero en condición desventajosa con respecto al primero y los indígenas, que han quedado sumergidos en procesos de exclusión, mendicidad y empobrecimiento extremo.

La desigualdad extrema característica de esta nación se profundiza desde la década de 1980 con el desmantelamiento del incipiente Estado benefactor y la consiguiente introducción del neoliberalismo a raíz del Consenso de Washington. La economía panameña ha estado orientada al sector servicios, pero durante la década de 1960 se inició un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Este modelo empezó a dar signos de agotamiento a fines de la década de 1970. El gobierno militar decide propiciar una vuelta al sector terciario, pero con otras modalidades de inserción en el mercado internacional. El patrón de acumulación fue acompañado con un mecanismo anticíclico, es decir un estímulo a la demanda efectiva. Según Jované (1990) esto generó las condiciones para que en la década de 1980 se iniciaran las políticas de ajuste estructural recomendadas por Washington. El objetivo de esta política era crear las condiciones para la libre circulación de capital/dinero, hacer más dependiente la economía panameña y desvalorizar la fuerza de trabajo. Su aplicación fue lenta hasta la invasión militar norteamericana en 1989, cuando el proceso se aceleró.

Después de la invasión, se firma con EE.UU. el “Convenio de Donación” donde el gobierno panameño se comprometió a aplicar un plan de ajuste estructural que implicaba la privatización de empresas, eliminación de aranceles de importación, modificación del Código laboral y la privatización de la Seguridad social. Este plan fue iniciado por el gobierno de Endara y consolidado durante la administración de Pérez Balladares. Los resultados de estas políticas fueron catastróficos en términos sociales. Se profundizó la desigualdad social como producto de la instauración de un patrón económico concentrador y excluyente, los índices de pobreza se dispararon, la calidad y la condición del trabajo se deterioraron. Todo esto ocurre en un contexto de crecimiento económico sostenido. La situación se hace clara al analizar la creciente desigualdad entre los diferentes estratos sociales del país. El quintil de la población más alto (20 por ciento) concentra más del 60 por ciento de la riqueza del país.

Cuadro Nº 2. Distribución de consumo e ingreso por quintil en Panamá (2010)

Indice Gini	Consumo %	Ingreso %
Quintil 1	3,5	1,5
Quintil 2	8,3	5,3
Quintil 3	13,6	10,4
Quintil 4	21,8	20,4
Quintil 5	52,9	62,7
Total	100	100

Fuente: Banco Mundial.

El crecimiento económico sólo beneficia a una fracción pequeña de la población panameña. El incremento de la producción ha sido acaparado por un solo sector social. Según las estadísticas que elabora el gobierno nacional, el 70 por ciento de toda la riqueza generada por el país es concentrado por los propietarios. El otro 30 por ciento lo reciben los obreros. En 1995, la relación era la inversa: el 67 por ciento de la riqueza era desembolsada a los trabajadores y el 33 por ciento era retenido por los propietarios. Como consecuencia, se produjo un incremento del costo de la vida que se duplicaba cada lustro. Sobre la base del ritmo de crecimiento de los años anteriores se pueden extrapolar y señalar que en 2010 el costo de vida mensual en Panamá era de \$ 850.

Simultáneamente a las transformaciones experimentadas por el Estado panameño, se elimina la Zona del Canal y esos territorios van siendo incorporados a la dinámica de la ciudad. En el contexto de crecimiento económico, incremento de las desigualdades y persistencia de la miseria, ¿cuáles fueron las transformaciones a nivel de espacio urbano que reflejan las permutaciones sociales?

El Estado redujo su papel regulador y organizativo con respecto al desarrollo urbano. Esto se expresa en un proceso gradual de degradación y contaminación ambiental de los espacios públicos, servicios e infraestructura que forman el conjunto urbano. En una circunstancia de débil reglamentación, la ciudad fue objeto de una serie de bonanzas inmobiliarias, estimuladas por el propio Estado, a través de una sucesión de incentivos y subsidios fiscales. Para Carrera y Kurt (2012), además de la renta diferencial uno de los estímulos que más ha influido en el crecimiento vertical que experimenta el centro de la ciudad de Panamá es la bonificación que se le entrega al promotor, y que encubre procesos de privatización del espacio público. Se le permite al desarrollista sobrepasar los límites establecidos en cuanto a densidad y altura de un edificio en un sector determinado de la ciudad si supe un beneficio de interés público que consiste en la provisión de un

área social privada (dentro de la torre). Se aumenta la cantidad de renta diferencial que puede extraerse de construir condominios en ciertos sectores de la ciudad y esto está directamente ligado al crecimiento de la industria de la construcción.

Relacionado con lo anterior y referido a las configuraciones que experimenta el espacio urbano, pueden señalarse dos cosas:

- 1] El boom inmobiliario genera una sobreoferta de vivienda de lujo en las zonas centrales de la ciudad: Bella Vista, San Francisco, Betania y Paitilla. Esto produce un perfil vertical en el centro, que es visto por algunos como impresionante,

El sector informal no tiene opción en el abanico de oferta y, al igual que durante todo el siglo XX, su manera de reclamar el derecho a habitar la ciudad es a través de invasiones de terreno.

pero que conlleva impactos negativos en la infraestructura urbana (la ciudad de Panamá tiene los edificios más altos de América Latina).

- 2] Para aprovechar las ventajas de vivir en el centro de la ciudad, y ante la escasez de lotes para construcción de torres, el capital procede a realizar rellenos sobre el mar a lo largo del litoral Pacífico y zonas pantanosas.

En la antigua zona del Canal, el Estado creó una serie de normas que facilitaron su privatización. Esta fue enajenada por el capital extranjero, gran parte de las ex bases militares convertidas en parques logísticos, los puertos del Atlántico y el Pacífico están controlados por las transnacionales y se generaron áreas económicas especiales que facilitan la circulación de capital sin ningún tipo de control. En las zonas apartadas para residencias surge un nuevo producto inmobiliario: el barrio cerrado dirigido a estratos altos de la población. Los conjuntos van desde modelos más simples, caracterizados por dispositivos de seguridad, cámaras y control sobre el estilo de vida de sus habitantes, hasta modelos más complejos que aspiran a convertirse en “ciudades enclaves” (con centros comerciales, aeropuertos y leyes particulares).

La tendencia de las clases altas a encerrarse en medio de una creciente desigualdad social no sola prima en la antigua zona del Canal, sino también en los conjuntos residenciales ubicados a lo largo del eje costero este, siendo Costa del Este el barrio más paradigmático desarrollado bajo un concepto de megaurbanización que cuenta con parcelas para usos comerciales, servicios e institucionales (escuelas, clínicas privadas, etc.). La oferta de vivienda unifamiliar es completada por otras de apartamentos de lujo en torres PH. Las clases medias imitan a las altas y proceden al encierro, pero sus barrios son mucho más modestos y proliferan junto a emplazamientos habitados por la clase trabajadora, pero cerca del centro. En el lado oeste se pueden apreciar en Arraiján, cerca de asentamientos informales, aunque esta situación es poco común. Del lado oeste junto a San Miguelito, en zonas como Villa Lucre y Brisas del Golfo, también el corregimiento de las Cumbres al norte.

El fenómeno del encerramiento de las clases altas y medias es muy común en América Latina, pero Panamá presenta diferencias. En primer lugar su surgimiento no está necesariamente relacionado con la inseguridad y el crimen, sino más bien con una necesidad de circulación del capital. Segundo, las urbanizaciones cerradas se ubican en zonas aledañas al centro debido a la disponibilidad de tierras generada por la eliminación de la ex Zona del Canal y a rellenos sobre el mar (en América Latina la gran mayoría se ubica en la periferia). En ambos casos, el efecto final es segregación autoinducida.

Otra de las consecuencias del repliegue del Estado es el creciente déficit habitacional, en otras palabras, se dejó de hacer vivienda social. La necesidad de vivienda había sido más o menos controlada con éxito por el régimen populista militar. Una de las contradicciones generadas por el neoliberalismo es que, aunque crezca la inversión en la industria de la vivienda, crece la demanda de déficit habitacional. “En los últimos años, el mercado inmobiliario se ha visto fortalecido por la adquisición de bienes e inmuebles por parte de jubilados y personas provenientes de Europa, Canadá y Estados Unidos, quienes han decidido radicarse de manera permanente o temporal en el país, adquiriendo viviendas residenciales o apartamentos en la ciudad de Panamá, tierras altas de Chiriquí y Bocas del Toro. A ese mercado es al que tratamos de acaparar” (CAPAC, 2007: 3).

Los sectores de trabajadores que pueden tener acceso a la oferta financiada de vivienda en el rango de 45-65 mil dólares representan el 15% de las hipotecas, se ubican mayoritariamente en el oeste en las ciudades dormitorio de Arraiján y la Chorrera, aunque también en La 24 de diciembre y el sector de Villa Lobos en Pedregal, y en menor medida muy al norte de la ciudad (La Cabima, Chilibre y ciudad Bolívar), distantes entre 20 y 30 km del centro.

El sector informal no tiene opción en el abanico de oferta y, al igual que durante todo el siglo XX, su manera de reclamar el derecho a habitar la ciudad es a través de invasiones de terreno. Del lado oeste, los sectores más rurales de Arraiján (los más alejados de las autopistas que comunican con el centro) son los principales objetos de invasión. Según la oficina de Dirección de Asentamientos Informales del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (2012), existen 35 invasiones clandestinas activas que albergan a unas 15.000 personas. Se ha dicho que la región interoceánica tiene una “T” invertida, pero el conjunto de tomas de tierras del lado este está generando un cordón que comunica el sector de Villa Lobo (al este) con el norte de la ciudad (a la altura de la Cabima), donde se ubican un total de 55 asentamientos informales que albergan a unas 25 mil personas, según la fuente citada.

Las desigualdades sociales que se expresan a nivel del territorio siempre han existido en Panamá, como en cualquier ciudad, pero con las transformaciones neoliberales se agudizaron y se expresan a nivel del espacio urbano. Se aprecian zonas conectadas a la circulación global del capital, pero desconectadas de su entorno inmediato, regiones de opulencia, mientras que lejos de ellas existen espacios de miseria y desesperanza. Sus habitantes no tienen salida, sus oportunidades están cerradas, personas cuyo futuro está bloqueado producto de un sistema que quiere mantenerlos lejos, pues les recuerdan el fracaso de sus políticas. Estos están obligados a desplazarse a diario al centro de la ciudad que aún conserva la mayor cantidad de empleos y representa oportunidades, aunque sean pocas.

Cuadro Nº 3. Distribución espacial generadora de viajes en la ciudad de Panamá

Área	Industria	Gobierno	Comercio	Servicios
Centro Antiguo	14.237	44.487	13.131	30.983
Centro Bancario	12.160	16.582	18.533	48.237
Betania	18.853	6.523	14.698	11.346
Paitilla	16.889	3.092	6.837	14.235
Parque Lefevre	9.495	1.731	7.773	7.384
Juan Díaz	12.040	797	5.818	4.040
Tocumen	9.474	2.858	5.315	4.201
San Miguelito	7.122	3.839	5.939	4.143
Áreas Revertidas	2.773	7.731	1.441	3.827
Oeste	8.161	1.620	6.640	3.385
Total	111.204	89.260	86.126	131.782

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos STPUVI (2010).

La situación anterior es producto de una débil intervención estatal en términos de construcción de vivienda, pero el asunto es mucho más complicado, pues si bien el Estado es pasivo en algunas ocasiones, suele ser muy activo cuando se trata de hacer respetar las leyes del mercado. La política habitacional durante los últimos veinte años se comprende en esa dirección, encaminada a hacer respetar la propiedad privada y agrupar en la periferia a las personas que el mercado desecha. Bajo la lógica que no importa dónde su ubiquen, lo importante es que tengan acceso a este bien, se produce una consecuencia imprevista. Estas zonas creadas por el Estado se están *guetizando*, atraviesan un proceso de descomposición social. Este mismo fenómeno parece que ocurre en otras ciudades de América Latina, Sabatini (2010) lo menciona para el caso de las urbes chilenas y Rodríguez Vignoli para el caso de la ciudad de México.

V. La política de vivienda y la segregación espacial en la ciudad de Panamá

Antecedentes

El primer intento por intervenir en el mercado del suelo urbano y redistribuir de alguna manera las enormes ganancias por la revalorización de la propiedad territorial fue propuesto por el ministro de Hacienda Eusebio A. Morales, quien consideraba que existía un grave desequilibrio entre las ganancias inmobiliarias y las contribuciones al fisco. Esto provocaba una incapacidad del Estado de poder financiar mejoras públicas. Así se propuso una reforma fiscal que impuso una carga positiva a los dueños de las casas de inquilinato, pero éstos lo transfirieron a los inquilinos aumentando los alquileres. El resultado fue que los afectados se organizaran en la llamada Liga de Inquilinos y la Subsistencia, cuya lucha desembocaría en los hechos conocidos como Huelga Inquilinaria (1925). Esta situación de sobreexplotación se sostendría gracias al aplastamiento militar del movimiento efectuado por las tropas norteamericanas. Los altos alquileres, junto con los efectos de la crisis económica capitalista a nivel mundial, llevarían a un nuevo estallido social en 1932, a partir del cual se introducen tímidas regulaciones estatales sobre el negocio rentístico.

Un intento más atrevido por establecer una política de vivienda ocurre durante el boom económico que se generó en el Istmo como efecto de una mayor presencia de tropas militares a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Se contrató al urbanista Karl Brunner para que elaborara un Plan de Desarrollo Urbano para la ciudad de Panamá. El informe proponía que el Estado expropiara las fincas suburbanas a

cambio de indemnizaciones y que regulara la relación propietario-inquilino. Aunque este plan nunca se llegó a ejecutar, surgieron algunas consecuencias positivas como la Ley 78 del 23 de junio de 1941, que reglamentaba las urbanizaciones del país y el papel que desempeñaría el Ministerio de Salubridad y Obras Públicas. Durante la década de 1950 se crea el Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU), que se desprende del Ministerio de Salud y con la función específica de atender el problema de la vivienda precaria.

No fue sino hasta la llegada de los militares que la intención estatal en participar solucionando el problema de vivienda tuvo

***Al finalizar la década de 1990,
el fenómeno del precarismo se
encontraba tan generalizado que
ponía en evidencia el fracaso de
toda política habitacional.***

su mayor auge. Esta etapa empieza con la elevación a rango ministerial del IVU, constituyéndose el Ministerio de Vivienda (MIVI) en 1973. Ese mismo año se creó el Banco Hipotecario Nacional. Según Cabrera (1993) la inversión estatal durante esa época promedió el 19% del PIB anual alcanzando hasta el 30% a principios de 1970. Esta inversión produjo que de las 65.718 viviendas construidas en el período 1970-1980, el Estado panameño fuera responsable del 38,3%, unas 25.170 viviendas, mientras el sector privado de unas 9.858 (15%), el resto de unidades eran producto de la autoconstrucción (46,7% o 30.690 viviendas).

Unas de las acciones ejecutadas por el MIVI fue apoyar el surgimiento de cooperativas de viviendas de los sectores medios, pero se excluía a los segmentos poblacionales de muy bajo ingresos. Las cooperativas concentraron sus esfuerzos en satisfacer las necesidades del sector de la población que se encontraba en el rango de ingreso de 350-600 dólares, pero principalmente los de 600-800. Estos contaron con el apoyo de ciertas instituciones del Estado: la Caja de Seguro Social, la Caja de Ahorro y el Banco Hipotecario. Este grupo podía tener acceso al crédito de la banca privada o estatal, por contar con los requisitos mínimos de ingreso mensual y estabilidad. La referida investigadora establecía que la política social para este sector tomaba un tinte corporativista, impulsaba la solidaridad entre los segmentos

homogéneos de la población, pero no entre segmentos diferenciados. A pesar de esto, los resultados tampoco fueron muy alentadores. A finales de los años ochenta “la contribución de las cooperativas de viviendas en la solución del problema habitacional en nuestro país es de 9.774, que representa solo 3,13% del déficit total en un período de diez años” (Espinosa, 1995: 45).

Reformas neoliberales y políticas de vivienda (1990)

Para Carrea y Kurt (2012), a través del Programa de Financiamiento Conjunto (PROFINCO), en 1991 —producto del compromiso adquirido con el Consenso de Washington— el Estado panameño se retira de manera formal de la producción de vivienda, dejando completamente libres a las fuerzas del mercado la producción de este bien y adoptando el rol de facilitador. Este nuevo rumbo fue contraproducente en dos sentidos: el primero fue que los segmentos medios de la población con capacidad de pago fueron capturados por la banca privada sin ningún tipo de control sobre la tasa de interés; el segundo que disminuyó aún más la cobertura para programas asistencialistas emprendidos por el Estado que de por sí nunca fueron suficientes para subsanar los déficits de vivienda.

PROFINCO establece que “la Política Nacional de Vivienda se debe adelantar a través de la acción concertada del sector público y privado”. Por concertación se entiende que el Estado debe dedicarse a regular cambios de zonificación y a la facilitación de la tramitación de los permisos de construcción y la construcción de infraestructura para la urbanización (acueductos, calles), mientras que el capital privado se dedicaría a la construcción de los conjuntos habitacionales. Esta ley responde a la presión de los sectores empresarios ligados con el negocio de la construcción, que al igual que el resto de la burguesía panameña tiene una débil vocación empresarial y necesita del aparato del Estado para acumular y expandir su capital. Las medidas asistencialistas que antes eran ejecutadas en su totalidad por el aparato estatal ahora son ejecutadas en colaboración con la empresa privada, quienes les reportan grandes dividendos. Sin embargo, es importante destacar que las empresas constructoras actuaron en colaboración con el capital financiero.

Se creó la Comisión Nacional de Vivienda, cuyo objetivo era buscar las estrategias para solucionar el déficit habitacional que presentaba el país luego de la crisis económica provocada por la presión norteamericana sobre el gobierno de Noriega. Esta comisión estaba integrada por representantes del gobierno —a través del MIVI y el Ministerio de Planificación y Política Económica—, representantes de la Asamblea Legislativa, de las cooperativas y de las centrales

obreras. Sin embargo, el éxito de la comisión y del Fondo de Ahorro Habitacional fue escaso.

La primera acción ejecutada por esta concertación durante el gobierno de Endara (1990-1994) fue un plan para albergar a la población desalojada ante la destrucción, por efectos de la invasión, del barrio del Chorrillo (Plan Chorrillo). Sin embargo, el resultado causó mucha frustración, sobre todo por lo reducido de los lotes y la baja calidad de las viviendas, que se convirtió popularmente en el paradigma de lo ridículo. Las “cajas de fósforos”, que era como se conocía a las unidades habitacionales construidas en este plan, se ubicaron en áreas periurbanas que anteriormente formaban parte de los asentamientos campesinos organizados por el régimen militar, o en zonas de la periferia donde el precio del suelo era muy bajo. Esta acción pionera sirvió para replicar el modelo de segregación y potenciar la formación de guetos en la periferia urbana. El caso más conocido es el del barrio de San Joaquín. Hasta principios de 1990 se trataba de una comunidad de campesinos que la ciudad incorporó, en el cual sus habitantes practicaban la agricultura urbana y poseían características socioculturales distintas a las de los habitantes del centro de la ciudad. Con la construcción de conjuntos habitacionales multifamiliares que fueron ocupadas por personas desalojadas del centro, se irrumpe de manera brusca en el estilo de vida de estas comunidades. Actualmente, estos barrios presentan densidades de 20.000 habitantes por km², presencia de 15 pandillas organizadas (según datos de la Policía) y carece de elementos básicos del entorno urbano (alcantarillado, suficientes centros escolares, hospitales, etc.).

Simultáneamente, y con mucha publicidad, se proclamó el inicio de un programa denominado Hábitat, que proyectaba construir un total de 100.000 viviendas. En los diez años de duración del MIVI solo había construido 65 mil, por lo que la meta propuesta parecía ser bastante descabellada. El proyecto tenía un efecto demostrativo, el trabajo en conjunto del poder público, dedicado a facilitación y a asegurar los mecanismos de mercado, con el sector privado ejecutaría el plan de desarrollo urbano de mayor envergadura. Sin embargo, el proyecto no fue más que un ejercicio publicitario y concretamente solo se construyeron 12.000 unidades para personas desalojadas de la Calidonia (renta 5, renta 16, etc.), Marañón y San Miguel.

Mejor evaluado es el programa de Nuevos Asentamientos Organizados (NAOS), creado para disminuir las barriadas “brujas” que crecían exponencialmente por toda la periferia. Los asentamientos campesinos fueron una forma de organización comunitaria impulsada por el régimen militar para contener la migración campo/

ciudad. Se proporcionaba a los campesinos organizados tierras e insumos y se les aseguraba que su producción tuviera salida en el mercado. Con la implementación de las primeras políticas neoliberales, estos programas se vinieron abajo y la tenencia de la tierra quedó en un limbo jurídico. Algunas veces era conservada por los campesinos, otras pasaba a instituciones estatales o se privatizaba. Esto último fue lo más frecuente en los asentamientos más próximos a la ciudad. La mayor parte de las urbanizaciones informales que se dieron post invasión ocurrieron en tierras de asentamientos campesinos en el área de Mañanita, Las Cumbres y Gonzalillo. NAOS tenía como objetivo disminuir este tipo de invasiones. El programa proponía además “organizar las comunidades antes de que invadan un globo de terreno con el fin de dar una solución inmediata a quien realmente lo necesita” (Ministerio de Vivienda, 1990). Para Uribe (1997) esta acción terminó siendo víctima de sus propios objetivos, ya que en su afán de promover asentamientos autosuficientes que pudieran generar sus propios recursos, realizó una serie de experimentos cultural y técnicamente fallidos, que pretendieron imponer patrones de vida completamente ajenos a los pobladores. En sus inicios, el programa incluyó núcleos de población por todo el área metropolitana, pero a la postre se redujo a Felipillo, Gonzalillo, Cabra, etc.

Según Cabrera (1993), el MIVI también atendía la demanda de los promotores, en el terreno formal del centro de la ciudad, proponiendo medidas tan peculiares como las que formuló en relación a la necesidad de densificar la ciudad, especialmente aquellos sectores que presentaban un adecuado conjunto de servicios privados y públicos, con el argumento de que la alta densidad favorecía a todos, al gobierno por facilitarle la prestación de servicios públicos, al usuario por obtenerlos con mayor regularidad o facilidad. Aquí aparecían, apenas disfrazados, intereses orientados a la demanda especulativa del suelo urbano en las áreas centrales de la ciudad de Panamá, como demuestra la proliferación de edificios multifamiliares y oficinas en Bella Vista y San Francisco, corregimientos que llevan a concentrar casi dos tercios de la inversión total en viviendas particulares, y no porque la población aumente, sino al contrario, las inversiones convirtieron esta parte de la ciudad en un área cada vez más cara en la que la población ha disminuido.

El régimen democrático post invasión fue una coalición entre la Democracia Cristiana y las diferentes facciones de los partidos políticos de tendencia liberal que se mostraron aliados a EE.UU., cuyo punto de convergencia era la eliminación de las Fuerzas de Defensa y el General Noriega. Esta coalición se rompe al primero año de mandato

y con ello la política habitacional sufre un giro. El primero se manifiesta en el programa denominado Nueva Vida, que se le presentó a la ciudadanía como una nueva filosofía habitacional destinada a los más pobres entre los pobres. Esta vez la meta fue mucho más modesta (5.320 viviendas), pero aún así solo se construyeron unas 628 financiadas de manera directa por el gobierno norteamericano: una especie de indemnización por haber destruido casi en su totalidad el barrio del Chorrillo durante la invasión.

El gobierno de Ernesto Pérez Balladares no representó una mejora sustancial al problema habitacional, aunque sí introdujo no-

Los efectos inflacionarios en el sector de la construcción (escasez de materiales, mano de obra y alza en los costos de producción), dificultan responder a un creciente déficit habitacional. Se establece un superávit de vivienda de lujo junto a un déficit de vivienda social.

vedades en cuanto a tamaño y calidad. El Plan nacional de vivienda digna propuso un modelo habitacional que cumpliera como mínimo los 42 m², pero debería contar con el apoyo de la comunidad y la empresa privada. Sin embargo, ni el propio gobierno que lo propuso estuvo satisfecho con los resultados y se ideó otra estrategia con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominada Techo con dignidad, que proponía un abanico de opciones para darle respuesta a los sectores marginales.

- PROFINCO: continuaría atendiendo las necesidades de la población con ingresos medios. Se trataba de impulsar la construcción de vivienda cuyas hipotecas fueran inferiores a 22.000 dólares y con ingresos que no excedieran los 1.000. El 20% del valor del crédito hipotecario estaría respaldado por el gobierno.
- Programa de Vivienda con Subsidio y Ahorro (PROVISA), que autoriza subsidios por dos veces la cantidad ahorrada hasta 4.000 dólares para familias de ingreso entre 400 y 700 dólares, y que incluye a las personas sin ingresos registrados (trabajadores por cuenta propia) que no suelen tener acceso a esta clase de programa.

- Apoyo rápido para vivienda (PARVIS): a través de las ONG ofrecía transferencias monetarias de hasta 1.000 dólares para el mejoramiento de viviendas precarias.

Según Uribe (1997) los efectos más interesantes de la nueva estrategia están relacionados con el enfoque sobre dos temas delicados que se combinan: el precarismo y los subsidios. El primero asociado a la tenencia de la tierra en los asentamientos espontáneos (precaria, es decir, insegura por ser ajena), y el segundo el apoyo económico destinado a los pobladores que la ocupan, en su enorme mayoría perteneciente a los grupos de menores ingresos.

Al finalizar la década de 1990, el fenómeno del precarismo se encontraba tan generalizado que ponía en evidencia el fracaso de toda política habitacional. El giro que dio en la siguiente década con respecto a la legalización constituyeron pasos que las autoridades se vieron presionados a dar. Por otro lado, hasta ese entonces el énfasis de los subsidios estaba orientado a la oferta de vivienda a través de lo que se conoce como intereses preferenciales (tasas de interés más bajas para ciertos préstamos hipotecarios; inversamente no existían subsidios a la demanda). Los nuevos programas en cambio apuntaban directamente hacia la demanda y podían ser otorgados a precaristas, lo que rompía con el tabú, con la condición de que se presenten bajo una organización y al menos con un año de permanencia en la tierra. El énfasis presenta una diferencia fundamental: para la oferta la vivienda es una mercancía, un bien para intercambiar; mientras que para la demanda es un medio de vida. Con toda la novedad que introdujeron los nuevos programas, el déficit habitacional continuó creciendo a ritmo constante en toda la década, además de un deterioro progresivo de las viviendas ya construidas (déficit cualitativo).

Cuadro N° 4. Indicadores de la vivienda en la ciudad de Panamá en la década de 1990

Año	1990	1995	1999
Déficit habitacional	93.436	96.470	115.649
Número de vivienda con deterioro parcial	31.107	42.025	45.815

Fuente: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (2013).

Un indicador importante que refleja la política oculta del Ministerio de Vivienda es la cantidad de desalojos realizados por año, sin embargo los datos no están tan sistematizados y cuesta recopilarlos. Según la oficina de Dirección de Asentamientos Informales, 1990 fue el año en el que más tomas de terrenos se realizaron a lo largo de toda la

periferia y consecutivamente cuando más desalojos se produjeron tanto en la periferia de la ciudad como en su centro. Los desalojos son ejecutados a través de la Alcaldía, la Policía y el personal del MIVI so pretexto de que las invasiones se dan en lugares no aptos para ser urbanizados (con tendencia a derrumbes o inundaciones) o de proteger el derecho a la propiedad privada. Estos pueden ser totales o parciales, pues cuando se da la ocupación, algunas veces el globo de terreno presenta múltiples dueños. Aquí el proceso puede tomar dos giros: si la finca pertenece a una institución estatal se procede a hacer un arreglo para que los habitantes cubran el costo del valor catastral. Si los lotes pertenecen a privados, se ejecuta el desalojo de inmediato cuando lo solicite su dueño, solo si tienen título de propiedad, pero si lo que tiene es un derecho posesorio, el proceso tarda un poco más. Esto determina que en un asentamiento informal se desaloja a un grupo familiar y luego a otro. Para el citado año, la cantidad de desalojos ejecutados por el Municipio de Panamá ascendía a 450, y a lo largo de los diez años a 935. En el 75% de los casos a sus habitantes no se les brindó respuestas alternativas de reubicación, mientras que Pacora, Mañanita y Gonzalillo fueron los lugares que alojaron población desalojada de otras áreas de la ciudad.

Política habitacional durante la primera década del siglo XXI

A excepción del período gubernamental de Mireya Mosco (1999-2004), en el que la economía presentó una desaceleración, los siguientes años fueron de bonanza económica. Sin embargo, se trató de un crecimiento ficticio basado en un incremento sustancial de la deuda pública para financiar megaproyectos como la ampliación del Canal, puertos, rellenos sobre el mar, autopistas, ensanchamiento de calles y Metro. Parte importante del crecimiento se debe también al *boom* inmobiliario que le otorga a la ciudad el aspecto de una urbe moderna. Para Kurt y Carrera (2012) la burbuja inmobiliaria se concentra dramáticamente en el distrito de Panamá, particularmente en el centro de la ciudad y sesgada hacia la construcción de apartamentos y casas de alto costo dirigido principalmente a extranjeros provenientes de los EE.UU., Canadá y Europa. La segmentación de la actividad constructora en la economía metropolitana se evidencia en el fuerte desbalance entre los valores del distrito capital y los cuatro distritos con menos concentración de riqueza. Los efectos inflacionarios en el sector de la construcción (escasez de materiales, mano de obra y alza en los costos de producción), dificultan responder a un creciente déficit habitacional. Se establece un superávit de vivienda de lujo junto a un déficit de vivienda social.

Cuadro Nº 5. Tasa de crecimiento económico (1997-2009)

Año	Tasa de crecimiento
1997	6,5
1999	3,9
2001	0,6
2003	4,2
2005	7,2
2007	9,6
2009	8,6

Fuente: MEF (2007).

En este contexto económico hay un aspecto que llama la atención a algunos investigadores críticos, en la medida en que se consolida un patrón de desarrollo concentrador/excluyente y se experimentan buenas tasas de crecimiento, la sociedad panameña atraviesa un deterioro de las instituciones democráticas y avanza un creciente proceso de militarización. Al mismo tiempo, se criminalizan las protestas sociales y los métodos represivos se vuelven más sofisticados. “Los gobiernos de los últimos lustros han invertido miles de millones de dólares en programas militares, en el marco de imponer dentro de las fronteras del país la política norteamericana de la “guerra contra las drogas. Así surge un Estado penal panameño que ejecuta programas bajo la lógica de la mano dura” (Gandásogui, 2012: 123). En la administración de la presidente Mireya Moscoso se puso en marcha el *Programa mano dura* que culminó en 2005. El plan centró su atención en los asentamientos informales más pobres del Distrito capital y San Miguelito, los cuales fueron inundados con operativos policíacos, allanamientos y redadas. Un elemento importante fue el endurecimiento de las penas a los menores (de 7 a 20 años) y la creación de una Ley *antipandillas*. No solamente se trataba de atacar el crimen y las redes del narcotráfico que tenían sus tentáculos en los guetos urbanos de la periferia, sino también sofocar las protestas sociales de reivindicación urbana ya que —paralelamente al crecimiento económico— también se incrementaron la protesta, los plantones y los cierres de calles por organizaciones de los asentamientos campesinos. Según el Observatorio de Sostenibilidad Urbana (2009), las deficiencias de los servicios públicos (sobre todo agua y servicios escolares en los asentamientos informales), el malestar generado por la modernización del sistema de transporte y las exigencias por la legalización de terrenos fueron las tres causas principales de protesta en los barrios de la ciudad de Panamá, que fueron aplacados con equipo militar utilizado por el

Servicio Nacional de Frontera (SENAFRONT), situación que es frecuentemente denunciada por organismos de Derechos Humanos. Recientemente, el desalojo de cincuenta familias del sector 10 de Gonzalillo por esta agencia de la Policía Nacional fue ampliamente documentada por los medios de comunicación. Se trataba de trabajadores precarios que llevaban más de veinte años viviendo en esas fincas que pertenecían al Banco Nacional y que fueron compradas para realizar una urbanización campestre.

Moscoso y Torrijos (2004-2009) continuaron con las mismas políticas de vivienda implementadas por Pérez

Otros de los efectos de la segregación generada por la política habitacional está referida al prolongado tiempo de viaje para tener acceso a un trabajo o servicio público brindado por el Estado.

Balladares, con algunas modificaciones como por ejemplo durante 2009, cuando el MIVI fue reestructurado mediante la Ley N° 61, con el fin de atender la obligación estatal de ordenar el territorio urbano a nivel nacional. Su nombre es cambiado por el de Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) y mantiene algunos programas y modifica otros. El PARBIS y PROVISA se mantiene, pero este último deja de ser un subsidio a la demanda y se convierte en un subsidio a la oferta. Se introducen dos nuevos programas:

- Programa Mejoramiento de Barrio (PROMEBA): es el de mayor envergadura y pretende introducir transformaciones territoriales con el concepto de megaproyecto. Está dirigido a los asentamientos informales más grandes, se trata de hacer una reorganización de la urbanización, pero de forma más planificada, creando espacios públicos, equipamiento comunitario (centros de salud, escuelas, iglesias, áreas deportivas, guarderías, etc.), lo que implicaba una nueva lotificación, legalización y segmentación de manzanas, veredas y calles. También el desalojo de algunas familias, así como el establecimiento de otras nuevas. Sin

embargo, algunos investigadores del tema urbano han denunciado que este programa se ha convertido en la creación de depósitos donde se ubica a la población desechada por el *boom* inmobiliario.

- Programa de mensura y legalización: algo más modesto, pero con mejores resultados. Con él se ha regularizado la situación de tenencia de la tierra, tanto en Arraiján como en la sección este de la ciudad. Ello ha permitido a muchas familias tener acceso a préstamos para la mejora de sus casas presentando como garantía sus títulos de propiedad.

Al igual que en los períodos anteriores, estos programas solo fueron paliativos, no lograron detener la formación de asentamientos informales, que es indicador de fallos en el mercado de la vivienda. Lo que se nota con claridad es la reducción del gasto público destinado a la producción de este bien. A mediados de la década del noventa fue de 82 millones de dólares, mientras que el sector privado invirtió 113 millones de dólares. Esta última cifra aumenta en la medida en que nos acercamos a la primera década del siglo XXI, mientras que la primera muestra un crecimiento más tímido. Así para 2002 el sector privado invirtió 1.150 millones de dólares en la construcción de viviendas, mientras que el sector público recibió 201,86 millones. La tendencia es que la inversión se dirija a la producción de vivienda para sectores de más altos ingresos, mientras que los déficits habitacionales se concentran en la población pobre.

La vivienda no es una prioridad para el gobierno de Martinelli, ni tan siquiera apareció en sus promesas de campaña política. El proyecto insignia de su administración es la remodelación de Curundú y San Miguel. Estos barrios se encuentran en el centro de la ciudad, ocupados por población del polo marginal que habitaba en condiciones de insalubridad, altos índices de delincuencia y tasas de desempleo. La intervención implicó el derrumbe de todas las viejas casas de madera (de la época de la construcción del Canal), creación de alcantarillados, de canchas deportivas y 25 conjuntos habitacionales multifamiliares de baja densidad, además de un esfuerzo de educación popular destinado a sensibilizar a esta población para la apropiación de todo el espacio público. En el papel suena muy convincente, sin embargo la obra (realizada con un sobre costo de 50 millones) tuvo fuerte resistencia de los propios moradores, ya que se trataba de áreas

densamente pobladas (22.000 habitantes por km²), y solo el 25% de los antiguos residentes permanecen ahí, el resto fue ubicado en la periferia. También se propició la llegada de segmentos más bajos de la clase media para que fueran beneficiarios de esta urbanización bajo el régimen de PH.

Revisando toda esta panorámica, podemos adelantar algunas conclusiones con respecto a la política habitacional:

- 1| Los pobladores de las periferias son los que realmente construyen ciudad. Asumen este papel obligados por el abandono de las tareas de planificación del Estado, el alto precio y la baja calidad de los proyectos habitacionales de la empresa privada y la imperiosa necesidad de procurarse un albergue.
- 2| En los treinta años de política habitacional se aprecia una modificación del rol asumido por el Estado. Su tránsito puede ser caracterizado como sigue: de la producción de vivienda de interés social y una incipiente injerencia en la gestión del suelo se pasa a una situación facilitadora de los mecanismos de mercado que generó crecientes urbanizaciones informales. En otras palabras, la incapacidad de resolver el déficit de vivienda generó una actitud de resignación y dejó en manos de la población del polo marginal la solución de sus propios problemas por la vía de la informalidad.
- 3| La tendencia a ayudar a desocupar las áreas del centro para las futuras intervenciones del capital inmobiliario, depositando su población marginal en la periferia, produce una marcada división social del espacio, densifica los asentamientos informales (sin la infraestructura requerida para ello) y crea las condiciones para procesos de descomposición social (según el Sistema Integrado de Estadística Criminal, en 2008 el incremento de homicidios perpetrados fue de 179,5% en los asentamientos informales. De 345 homicidios cometidos en la ciudad, el 75% ocurre en este tipo de barrios, el 79% es perpetrado con armas de fuego, 13.2 con arma blanca, 3.4% con objeto contundente y 4.3 con otro tipo de medios. Ello convierte a estos lugares en los más peligrosos del país).

La situación de criminalidad es expresión de precarización de su población y de los procesos de exclusión a la que está siendo sometida. Un abrumador 68% de los ingresos de las familias que residen en asentamientos informales provienen de la actividad informal (ingresos inestables, irregulares y fluctuantes), mientras que los restantes provienen del mercado laboral formal, pero de los segmentos menos productivos.

A lo anterior hay que añadir otro elemento, entre el centro y la periferia urbana existe una constante interrelación que se expresa en flujos de personas y mercancías y que representa costos para sus habitantes. Todos los barrios periféricos de asentamientos informales —los de la clase media tienen acceso al automóvil y a vías rápidas que conectan con el centro— están ubicados a no menos de 20 de km del centro. La segregación los hace más pobres (en tiempo, ingresos y calidad de vida). Apreciemos algunos efectos de esta política que profundiza la segregación:

Cuadro N° 6. Proporción de ingreso destinado a transporte por quintil de ingreso de hogar y ubicación geográfica

Macrozona	Quintil de ingreso de hogar (%)				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Centro antiguo	14	8,6	5,4	5,1	2,4
Centro Bancario	13	7,2	5,2	3,2	1,73
Betania	12,7	7,5	5,4	3,4	1,72
Paitilla	12	7,4	4,5	3,4	1,71
Parque Lefevre	13,0	8,7	5,1	3,4	1,76
Juan Díaz	14,0	8,7	7,4	3,7	1,9
Tocumen	25,3	10	8,4	5,2	3,5
San Miguelito	18	9,5	8	5,0	3,4
Panamá oeste	20,8	10,5	8,5	5,1	3,6

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos STPUVI (2010).

Los grupos de ingresos altos que habitan el centro de la ciudad muestran una gran ventaja con respecto a la población marginal, pero habría que hacer una distinción entre los pobres del centro histórico y los de la periferia. Los primeros muestran una leve ventaja con respecto a los segundos, pues invierten menos presupuesto en movilidad. La razón de ello es que se encuentran muy cerca de los distritos financieros y de servicios, aledaños a estos barrios (lugar donde se encuentra la mayor cantidad de puestos generadores de empleo). De

allí que Harvey tenga razón cuando afirma que un cambio en los mecanismos que rigen la localización implica cambios en los ingresos de los grupos sociales (ver cuadro 7).

Otros de los efectos de la segregación generada por la política habitacional está referida al prolongado tiempo de viaje para tener acceso a un trabajo o servicio público brindado por el Estado. Este excesivo período condena a vivir a sus habitantes en sus barrios, una suerte de cárcel: un tipo de gueto enclave.

No se trata de una simple diferencia de tiempo. El proceso de desigualdad va más allá e implica desventajas en términos de como-

El conjunto de infraestructura construido por las empresas privadas generalmente son de baja calidad y no tienen una capacidad suficiente para atender a las demanda.

didad, seguridad y exposición a situaciones de violencia a los que los grupos de altos ingresos no están expuestos, o no en la misma medida que los pobres de la ciudad.

Cuadro Nº 7. Tiempo promedio de viaje por quintil de ingreso de hogar y ubicación por macrozonas

Macrozonas	Tiempo de viajes por quintil de ingreso de hogar (minutos)				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Centro antiguo	35	32	30	31	33
Centro Bancario	25	18	20	19	16
Betania	30	32	25	30	28
Paitilla	27	25	22	19	21
Parque Lefevre	32	30	30	26	23
Juan Díaz	52	55	51	50	45
Chilibre (periferia norte)	80	68	65	64	65
Tocumen (periferia este)	90	95	91	75	65
San Miguelito	65	62	60	55	53
Panamá oeste	65	62	60	60	60

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos STPUVI (2010).

VI. La formación de guetos urbanos en la ciudad de Panamá: el caso de Villa María

La formación de guetos urbanos en la periferia de la ciudad de Panamá

Como consecuencia de la política habitacional, en la periferia urbana comenzaron a proliferar asentamientos informales. La capacidad de urbanización de la población marginal se refleja a la hora de organizar el espacio: lotes más grandes, se dejan manzanas para futuros espacios públicos y caminos de acceso que conectan el asentamiento con los principales corredores. Dos casos estudiados por Uribe (1995), Loma Coba (periferia oeste) y Cabra (al este) muestran características similares que superan con creces a las urbanizaciones ofrecidas por el sector privado para las clases medias. Una vez regularizada la tenencia de la tierra, los pobladores hicieron mejoras en sus viviendas y hoy representan lugares atractivos. Estos no son casos aislados puesto que muchas barriadas al noreste de la ciudad cuya intervención estatal solo ha sido la regulación de la tierra y la construcción de equipamiento comunitario, presentan estos mismos rasgos.

Esta no es la suerte de la mayor parte de los asentamientos informales que al final terminan *guetizándose*. La tendencia de las acciones estatales de desalojar del centro a la población del polo marginal y densificar la periferia crea las condiciones para que se inicie un proceso de descomposición social. Esta política responde a los intereses del capital inmobiliario, los barrios que tradicionalmente reciben inversión para la construcción de apartamento de lujo (Bella Vista, el Carmen, Paitilla y San Francisco) se encuentran saturados, se necesitan nuevos espacios donde construir condominios, por lo tanto los viejos barrios obreros y la construcción de rellenos sobre el mar son las dos únicas opciones. Sumado a lo anterior, la *gentrificación* del casco histórico es otro elemento que obliga al Estado panameño a buscar mecanismos de desalojos (subsidios, represión policial y supresión de servicios como escuelas, etc.). La Dirección de Asentamientos Informales del MIVIOT (2008) afirma que de los antiguos barrios obreros se ha reubicado a un total de 4.000 familias en un período de tres años.

Las intervenciones realizadas por el MIVIOT en la periferia generan descontento entre la población de los asentamientos, pues implica una transformación de la morfología del barrio. El proceso es el siguiente: se amenaza con el desalojo, luego se llega a negociar (donde el MIVIOT y las empresas son los únicos que pueden proponer). A cambio de tener acceso a un título de propiedad, de pavimentar las calles y crear equipamiento comunitario, los pobladores deben aceptar

una reducción de sus lotes cuyo tamaño máximo permitido es de 200 m² —cuando en promedio un lote en la periferia oscila entre los 700 y 800 metros cuadrados— y aceptar la llegada de vecinos reubicados desde el centro de la ciudad. Presionados por la policía, y después del derrumbe de un par de casas como efecto demostrativo de lo que les espera, la población termina aceptando. Algunas veces los nuevos vecinos son pocos y terminan incorporándose a la vida del barrio, en otros casos la migración forzada supera a los habitantes locales y terminan trastocando las relaciones vecinales e incluso fagocitándose el barrio. Una zona de baja densidad termina convirtiéndose en área densamente poblada.

El conjunto de infraestructura construido por las empresas privadas generalmente son de baja calidad y no tienen una capacidad suficiente para atender a las demanda. Es frecuente ver los servicios de alcantarillado rotos, tanques sépticos que no funcionan y poca capacidad de las plantas de tratamiento de agua pocos meses después de haberse construido. Pronto todo el equipamiento comunitario entra en un proceso de degradación y lo que en maqueta se les presentó a los habitantes como algo hermoso e ideal para vivir, termina convirtiéndose en un infierno. Otro tanto ocurre con los servicios de salud y educación, el incremento de la densidad no se ve acompañado por aumento de los cupos escolares o el nombramiento de médicos y demás personal de salud. Esto hace que la población tenga que satisfacer estas necesidades fuera de los asentamientos.

Los nuevos habitantes generalmente tienen costumbres distintas a las de los asentamientos informales, especialmente los elementos jóvenes tienen relación con pandillas y mudan esos contactos. De allí que, sobre todo en la periferia noreste, se han formado redes de bandas como los *Toca y Muere*, *el Pentágono* y *Los perros* que, hasta hace poco operaban exclusivamente en San Miguel, Curundú y El Chorrillo y sirven de apoyo logístico al negocio de la droga. La ubicación de este tipo de personas genera conflictos sociales, son rechazados no solo por los habitantes originales del emplazamiento que va a ser objeto de intervención, sino también de los lugares vecinos que proceden a cerrar calles, inmediatamente se percatan de que el MIVIOT iniciará un proyecto de desarrollo urbano en la zona.

El proceso no se detiene con la criminalidad, el deterioro de la infraestructura comunitaria y las deficiencias en los servicios, sino que cobra otras dimensiones. Una vez consolidada la desintegración social, pesa sobre los habitantes un fuerte estigma social que los imposibilita para ser empleados, agudizando más la marginalidad y potenciando el surgimiento de conductas como el alcoholismo, la

deserción escolar, embarazo de los adolescentes y transformación de la tríadica familiar (su reemplazo por una diádica).

Este patrón no es privativo del caso de estudio, se ha replicado en varios de los asentamientos informales de la periferia noroeste, especialmente en el corregimiento de Alcalde Díaz. La barriada SUNTRAC (invadida por trabajadores de la industria de la construcción) será la próxima intervención. Habría que esperar unos veinte años para poder visualizar los cambios en el tejido social.

Cuadro Nº 8. Listado de Algunos de los Asentamientos Informales del Corregimiento de Alcalde Díaz (Activos) 2009

Nº	Asentamientos	Cantidad de familias	Población	Observaciones
1	Brisas de las Cumbres	38	190	Activo
3	Villa Acuario	78	390	Activo
4	Fina Halpen	120	480	Activo
5	SUNTRACS	415	2.075	En proceso de legalización
6	Nueva Libia	143	715	Activo
7	Las Cumbrecitas	60	300	Activo
8	Nuevo Progreso	352	1.760	Activo
9	Unión Veraguense	112	560	Activo
10	Edgardo Vernaza	309	1.545	Activo
11	Villa Milagro	372	1.680	Activo
12	La Primavera	242	1.210	Activo
13	El Colmenar	424	2.120	Activo
14	El Progreso	295	1.475	Activo
15	Naos-Progreso	196	980	Activo
16	Naos-Gonzalillo	121	605	Activo
17	Altos del Lirio	259	1.295	Activo
18	Villa María	878	4.390	Activo
19	Las Malvinas	43	215	Activo
20	Calle-Colón	280	1.400	Activo
21	San Pablo	71	355	Activo
22	Monte Fresco-2	50	250	Activo
23	Channel	295	1.475	Activo

Fuente: MIVIOT, Dirección de Asentamientos Informales (2009).

Villa María y el Proyecto Mejoramiento de Barrio

Antecedentes

Desde la década de 1970, Villa María se encontraba habitada por familias organizadas en asentamientos campesinos, pero no es sino hasta 1985 cuando empieza a urbanizarse de manera masiva por la

población proveniente de San Miguelito. Desde entonces inician una lucha por la tierra que culmina con la legalización de lotes a través del Programa Mejoramiento de Barrio (PROMEBA). Con la eliminación de los asentamientos campesinos, mediante los primeros planes de ajustes estructurales, la propiedad pasa a manos del Banco Hipotecario Nacional. Al darse la toma de tierra, el Estado intenta un fallido desalojo, luego procede a la privatización. Las vende a la Familia Ameglio¹, ligada al partido Panameñista, a 1,25 dólares la hectárea para —diez años más tarde— volver a adquirirlas a 45.000 por hectárea.

***La segregación espacial conlleva
la formación de un enclave de
pobreza donde se reproducen
las desigualdades sociales, sus
habitantes quedan atrapados en un
círculo del que no pueden salir.***

En los inicios no había camino pavimentado para tener fácil acceso al asentamiento, tampoco puente sobre el Río Las Lajas, esto implicaba que los materiales para la construcción eran dejados al otro lado del río para de allí ser transportados hasta donde iban a ser utilizados. Todavía a mediados de la década de 1990 la situación de tenencia de la finca no se había clarificado, mientras que los “supuestos dueños” ejecutaban medidas represivas contra los invasores. El capataz de la finca hacía recorridos a caballo para vigilar que no se instalaran más personas.

En 1996 se ejecuta el segundo desalojo solicitado por el entonces legislador Marco Ameglio, pero la medida no pudo frenar el desalojo, las personas por la noche nuevamente levantaban los ranchos. Este es un ejemplo de cómo los asentamientos informales surgen de los sectores populares y tienen la capacidad de desafiar cualquier institución y provocar cambios favorables. Esta resistencia es provocada por las organizaciones de base comunitaria. A partir de 1997 empiezan a organizarse y presionan al MIVI para que legalice su lote: cierres de calles, plantones y enfrentamiento contra la Policía fueron

|||||

1 Registro de Castro sobre la finca 19.018 (Registro Público).

las estrategias de lucha. “Movilizamos a la gente para presionar al gobierno a tomar una decisión con respecto a la legalización (...) para esto realizábamos dos reuniones semanales en cada manzana. Uno de los mayores logros fue sentar en una mesa a representantes del MIVI, Defensoría del Pueblo, Reforma Agraria, los supuestos dueños y el Banco de Desarrollo Agropecuario. Solo así nos dimos cuenta de que estas tierras eran de la Reforma y que formaban parte del Asentamiento Campesino María Henríquez” (entrevista realizada por el Personal de Dirección de Asentamientos Informales a Anselmo Guerra, 2008).

Luego de dicha reunión se llega a un acuerdo con las autoridades y se colocan tomas de agua comunales. El fortalecimiento de la organización trajo como consecuencia el acceso a agua potable, la electrificación y la pavimentación de las calles, además del surgimiento de una ruta informal de transporte que comunicaba con el centro, los moradores invirtieron en la mejora de sus casas, pero todavía sin resolver el dominio de la tierra.

Las autoridades municipales y el MIVIOT rompen el acuerdo al que habían arribado con la comunidad y se ejecuta un desalojo durante 2003. “Todos quedamos sorprendidos (...) nadie se esperaba eso, llegaron policías que parecían coyotes cuando se ponían esas máscaras y no pudimos hacer nada, no hicimos nada, las otras veces cerramos calles, nos defendimos con piedra y machete, esta vez nada de nada. Solo tumbaron cuatro casas” (entrevista realizada por el Personal de Dirección de Asentamientos Informales a José Río, 2008).

Según la normativa en Panamá, para poder ejecutar un desalojo debe ser solicitado por el dueño ante la corregidora, ésta emite una boleta que se le entrega al afectado en un plazo de 24 horas antes de efectuarse la acción donde debe estar presente un representante de la Alcaldía, del MIVIOT y el dueño. Este procedimiento no fue seguido durante el citado desalojo. “Al siguiente día llegaron varios carros del gobierno, se bajó un licenciado que pidió una reunión en la *tormenta*, todos acudimos pues aquel día nadie por aquí fue a trabajar. Nos dijeron que iban a sacarnos a todos y que a las familias más necesitadas nos iban a dar un lote, piso y techo en las *Malvina o Ñaju*, el resto tenía que ver cómo solucionaba” (entrevista realizada por el Personal de Dirección de Asentamientos Informales a Adolfo Delgado, 2008).

Durante esa noche, los vecinos procedieron a organizar acciones de protesta. La primera fue plantones frente a la oficina principal del MIVI en el centro de la ciudad. “Casi no dormimos esa noche preparando sábanas sucias con letras rojas denunciando la injusticia. Nos departamos a las cuatro y allá estábamos antes de las ocho de la mañana con pailas y sartenes en los estacionamientos del MIVI”

(entrevista realizada por el Personal de Dirección de Asentamientos Informales a José Río, 2008).

Las protestas generaron una negociación donde los moradores terminaron aceptando la propuesta del gobierno. Esta consistía en la ejecución del segundo Plan de Mejoramiento de Barrio (el primero ya estaba funcionando a unos pocos kilómetros, en el área conocida como “Tierra Prometida”).

Sobre la intervención

El mejoramiento del barrio se inició con una nueva lotificación, pavimentación de las calles y la construcción de áreas deportivas, un centro de salud y una escuela. El conflicto surge desde el momento en que el MIVI desintegró las organizaciones de base comunitaria por considerar que estaban integradas por *elementos desestabilizadores* e impuso una que respondía a sus intereses cuya mayoría de integrantes no residían en el asentamiento.

Otro elemento de disputa fue la nueva lotificación, aunque los viejos pobladores estaban al tanto de la reducción de sus parcelas, el acuerdo original era que debían ser indemnizados por sus cultivos. En el área se practicaba una agricultura a pequeña escala que representaba ingresos en determinadas épocas del año, dependiendo del ciclo de cultivos temporales como guandú, plátanos y yuca. Un acuerdo llevado a cabo con la nueva organización procedió a eliminar la indemnización a cambio de la construcción de un Centro de Orientación Infantil (COIF), situación que generó descontento.

El proyecto incluía un componente de mejoramiento de la vivienda para los residentes originarios de Villa María, pero el presupuesto designado para esto era solo el 3% del recurso total de la intervención. Se construyeron 200 unidades habitacionales para reubicar afectadas por un incendio en el centro de la ciudad ocurrido en 1999 o que habitaban en las viejas casas de madera de Santana y Calle 16 del centro histórico. Por otro lado, a otro grupo de familias se les entregaron 500 lotes de 200 m², se les construyó techo y piso (las paredes debían ser construidas por los beneficiarios).

Efectos de la intervención en Villa María

• *Densificación y homogenización:* en el caso de Villa María, la reubicación de población del polo marginal del centro de la ciudad alteró por completo la composición social de sus integrantes. Los primeros moradores tenían un origen campesino, elementos que habían migrado a la ciudad y se habían establecido en San Miguelito y que al final vieron aquí la solución a su problema habitacional. En un período de diez años

una comunidad de 200 personas (según los registros de Dirección de Asentamientos Informales había antes de la intervención 50 familias) pasó a convertirse en un barrio que aloja a unas 5.000 según los datos censales de 2010. Se encuentran 1.250 jefes de Hogar, de los cuales un 60% están liderados por mujeres, solo este dato nos muestra la composición familiar que tal como se discutió en las premisas teóricas no se trata de una descomposición, sino que esta estructura responde a las condiciones sociales, en el polo marginal no existe la triada padre-madre-hijo, sino madre-hijo, éstos últimos muestran una temprana independencia.

Como es de esperarse la población se dedica a actividades informales con altos índices de desocupación. Las mujeres que consiguen insertarse en el sector formal se caracterizan por poseer empleos que carecen de estabilidad, se ubican en el sector terciario (vendedoras de almacenes, empleadas domésticas y aseadoras en locales comerciales). La afirmación anterior se fundamenta en el análisis del siguiente cuadro donde llama la atención el alto desempleo y persistencia de empleo precario. Todo esto nos remite a argumentar que la política de reubicación viene concentrando en un espacio a la pequeña burguesía marginal y el proletariado marginal. El caso de Villa María se repite en Tierra Prometida y El Chanel, que son asentamientos informales regularizados a través de este tipo de intervención.

Fuerza de trabajo por jefe de familia en asentamiento Villa María (2010)

Sector económico	Familia	Porcentaje
Total	1.250	
Sector formal	350	28
Sector Informal	238	19
Domésticas	130	10
Desempleado	500	40
No especificaron	212	3

Fuente: Ministerio de Vivienda. Dirección de Desarrollo. Departamento de Análisis Social: Estudio Descriptivo de las variables socioeconómicas de las familias residentes en el asentamiento informal de Villa María.

Es importante aclarar que previamente a la ejecución del proyecto, las actividades informales eran también las predominantes, solo que al aumentar la densidad poblacional, la homogenización se hace más evidente. Lo nuevo está en desplazamiento de un tipo específico de población (población marginal) y su reubicación en zona específica (periferia), lo que genera una ciudad polarizada: en el centro la opulencia, en la periferia la pobreza.

• *Desarticulación de las organizaciones comunitarias y desaparición de instituciones sociales tradicionales:* Al tratarse de una comunidad periurbana, Villa María estaba segregada de la ciudad, pero con interacciones con su centro. También conservó ciertas instituciones características del agro. Una de ellas era la junta agraria, ésta es una expresión de la solidaridad campesina, una forma a través de la cual la agrupación puede resolver sus problemas sin depender del aparato estatal. Cuando una familia necesita ayuda para sembrar sus tierras o construir su casa, organiza una Junta y los vecinos colaboran. Esta es una tradición campesina, muy generalizada en el agro panameño. En Villa María, previamente a la intervención, los consultores del MIVI encontraron expresiones de solidaridad parecidas a ésta. Los lotes vacíos se sembraban de manera colectiva y los productos eran distribuidos por igual entre los miembros de la comunidad, o la cosecha se vendía y los fondos eran invertidos en obras comunitarias.

Al densificar se destruye la comunidad, se crea otra de forma artificial y se arruinan las instituciones existentes y los lazos de solidaridad. En torno al conflicto por el acceso al suelo urbano se crearon organizaciones comunitarias cuyas presiones llevaron mejoras importantes en la comunidad de Villa María. Todas ellas quedaron desarticuladas con la intervención. Esto nos lleva a adelantar otra conclusión: las intervenciones ejecutadas bajo la denominación de política habitacional en la periferia llevan consigo una destrucción del tejido social asociativo. Esto sucedió en la periferia este: la 24 diciembre, Los portales y Cabra, donde la población organizada en torno al acceso al servicio de agua desaparecieron en su totalidad.

• *Incremento de la criminalidad y hostigamiento policial:* un efecto del proceso de reubicación de la población del centro de la ciudad es la exportación del fenómeno Pandilla que tenían una ubicación bien determinada: El Chorrillo, San Miguel, Santana, Patio Pinel y Cabo Verde, todos guetos del centro. A raíz de las intervenciones, estas agrupaciones han establecido centros de operaciones en la periferia. Las políticas de represión son la forma en que se combate. Lo anterior tiene como efecto inmediato el sometimiento de la población tanto a las pandillas como a la policía que ante cualquier señal no duda en actuar. Esto se ve reflejado en el aumento de allanamientos realizados a lo largo de la periferia este y noreste, según la SIEC (2012) los esfuerzos se concentraron en el centro de la ciudad, pero el aumento de la criminalidad obligó a aumentar la cantidad de acciones policiales tanto en la periferia este como oeste y los califica de éxito cuyo indicador más importante es la cantidad de detenidos y de allanamientos. En el referido

año se ejecutaron 450 allanamientos en toda la zona este y noreste de la ciudad, 150 más que el año anterior. Lo mismo para las detenciones ligadas a la pandilla, consumo y comercialización de sustancias ilícitas: 2.450 detenciones, 720 más que el año anterior, destacando una presencia importante de mujeres detenidas por estos tipos de delito.

En referencia al caso estudiado, el aumento de los delitos por droga y el aumento de la violencia doméstica conllevó el establecimiento de un cuartel de policía cerca del área intervenida. Del total de allanamientos ejecutados durante 2012, un 45% se realizaron en Tierra Prometida, Villa María y Chanel.

- *Deterioro de la calidad de vida:* la segregación espacial conlleva la formación de un enclave de pobreza donde se reproducen las desigualdades sociales, sus habitantes quedan atrapados en un círculo del que no pueden salir. El centro representa una localización de recursos y oportunidades que se les niega a sus habitantes, el sistema de movilidad que comunica con la periferia no responde las necesidades. En Villa María está constituido en su mayoría por una población joven que demanda servicios educativos, sin embargo no existen colegios secundarios y la educación básica no cuenta con la capacidad suficiente para atender a la demanda. Implica esto salir fuera del asentamiento a distancias que sobrepasan los 30 km, cuyo tiempo de recorrido insume en promedio unas dos horas. Desplazarse es una situación desgastante y los jóvenes optan por la deserción escolar, cerrando así la oportunidad de cualificarse.

El desplazarse para buscar oportunidades también representa un costo y los ingresos bajos generados por la actividad informal y empleos precarios hace que el balance de la economía familiar no sea favorable, por lo que muchos optan por abandonar sus actividades ocupacionales.

Conclusión

El proceso de urbanización en Panamá se concentró en su región interoceánica. Aquí se agrupa la mayor cantidad de la población en una ciudad que muestra niveles sostenidos de crecimiento económico, pero también de desigualdades sociales. Estas se expresan a nivel del espacio urbano donde se puede apreciar la polarización del territorio: un centro de la ciudad que concentra cada vez más a sectores medios y altos, expulsando a la población marginal; y una periferia caracterizada por la persistencia de la miseria y la reproducción de las desigualdades sociales.

Esta situación se genera a partir de las aplicaciones de los Planes de ajustes estructurales que obligaron al Estado panameño a la

desregulación del mercado y a dedicarse a una función facilitadora de los mecanismos que rigen su circulación y reproducción ampliada. En términos urbanísticos, a la ya débil función de regulación de los mecanismos que rigen el uso del suelo urbano, se sumó la presión al poder central para que se retirara y dejara liberada a las fuerzas del mercado la gestión del suelo urbano. En este contexto regulativo y débil, la ciudad de Panamá fue objeto de un boom inmobiliario, en parte estimulado por la serie de subsidios que brindaba el gobierno, que se concentró en la construcción de viviendas de lujos (apartamento PH, urbanizaciones cerradas, etc.) en barrios como Bella Vista, San Francisco, Betania, etc. Paralelamente a esto, los espacios públicos fueron degradados, experimentando un deterioro ambiental, las tasas de pobreza aumentaron a la par de la criminalidad. Esto provocó la agudización de la fragmentación urbana (surgimiento de barrios cerrados, ciudades enclaves, para las clases altas y medias, pero también la proliferación de asentamientos informales y enclaves de pobreza).

Ante la necesidad de más suelo urbano, los dos espacios disponibles para la construcción de torres de apartamento y oficina son los viejos barrios obreros que datan de los inicios de la República, habitados por población marginal, y los rellenos sobre el mar. Mientras esto ocurre en el centro, la falta de una política de vivienda conlleva a tomas sistemáticas de tierras en la periferia. De hecho, éstos son los verdaderos urbanizadores y creadores de la ciudad, los distritos que forman esta región metropolitana, podría afirmarse que solo el central ha sido diseñado por el capital (controlado por grupos de poder), Arraiján, La Chorrera y San Miguelito fueron creados por sectores populares. Esto obligó al régimen militar populista a atender sus necesidades de vivienda y legalizar estos tipos de asentamiento que hoy forman parte de la ciudad.

A partir de la invasión de 1989 y la consolidación de un nuevo régimen democrático fuertemente comprometido con el Consenso de Washington, se da un giro a la política habitacional, el Estado abandona la construcción de vivienda social y la delega en el mercado. Los resultados son desastrosos, el déficit habitacional que había sido más o menos controlado se dispara, y paralelo a ello se suman nuevas tomas de tierras por toda la periferia Urbana. A comienzos de los años noventa, Arraiján se convierte en el principal distrito para la formación de asentamientos informales, al finalizar la década la formación de estas urbanizaciones se traslada a la periferia este y noreste. ¿Cuál ha sido el rol del Estado y cuáles son las consecuencias de esta política?

Respondiendo a las necesidades del capital, el Estado practica una política habitacional que aumenta la segregación espacial y

tiene como disfuncionalidad la potenciación de guetos urbanos en la periferia. Su acción de eliminar del centro a la población del polo marginal y su reubicación genera efectos negativos. Lo racional es que se implementen políticas sociales de fuerte impacto que permitan la incorporación de esta población y no su segregación. El Estado evade solucionar el problema y se dedica a transportarlo hacia las afueras. Al hacer esto, se altera la formación de asentamientos informales y la destrucción del tejido social asociativo.

La regularización de este tipo de urbanización degenera en una densificación dañina que deteriora la calidad de vida de sus habitantes. Algunas veces los nuevos vecinos son pocos y terminan incorporándose a la vida del barrio, otras la migración forzada supera a los habitantes locales y terminan trastocando las relaciones vecinales e incluso fagocitándose el barrio. Una zona de baja densidad termina convirtiéndose en área densamente poblada, donde comienzan a surgir conductas anómicas como consecuencia de la llamada “política habitacional”.

El caso de estudio es paradigmático y esto implica que su creación y transformación se convierte en un patrón que opera en toda la periferia este y noreste de la ciudad. Las consecuencias se pueden también apreciar en otros barrios. La investigación señala algunas de ellas, sin embargo una afinación de los instrumentos de observación seguramente encontraría otras, pero todas igual de negativas.

Destrucción del tejido asociativo: las intervenciones están desarticulando las organizaciones comunitarias por considerarlas elementos conflictivos. Todos los proyectos ejecutados por PROMEBA implican un componente organizativo, en la práctica esto es desarticulación y organización artificial de nuevos grupos que respondan a los intereses del MIVIOT. La duración de las nuevas organizaciones solo se limita hasta cuando termine la intervención, no perduran en el tiempo, quizá porque no han surgido del seno del grupo sino que ha sido impuesto desde el aparato estatal.

Aumento de tasas de criminalidad y de hostigamiento policial: la geografía localizada de las pandillas abre su abanico como efecto negativo de la política de reubicación, se transporta el problema a la periferia. Las acciones de represión y hostigamiento de la policía se dirigen a estas zonas que ante el menor indicador (tatuajes, aretes, casas precarias, etc.) es excusa para intervenir los barrios. Esto se refleja en el aumento de las detenciones y allanamientos en las zonas periféricas.

Recrudescimiento de la segregación: las relaciones entre espacio y estructura social no son directas, sin embargo en situaciones

de polarización los cambios que experimenta el tejido social se pueden apreciar en la formación de áreas homogéneas, pero heterogéneas con la circundante. Villa María forma parte de un área mayor de homogeneización, que contrasta con el centro, así como las zonas habitadas por la clase media (Villa Zaíta y Villa la Fuente), más próximas a ellas. Los mecanismos de integración (sistema de transporte, servicios públicos urbanos, etc.) funcionan de manera muy débil por lo que la segregación también implica exclusión de los recursos que presenta la ciudad y esto potencia la reproducción de desigualdades sociales.

Bibliografía

Libro

- Cabrera, Magela 1993 *Movimientos sociales urbanos* (Panamá: Universidad de Panamá).
- Castells, Manuel 1999 (1972) *La cuestión urbana* (México: Siglo XXI).
- Harvey, David 2007 (1979) *Urbanismo y desigualdad social* (México: Siglo XXI).
- Jaramillo, Samuel 2009 *Hacia una teoría del suelo urbano* (Bogotá: Centros de Estudios sobre el Desarrollo).
- Jované, Juan 1990 *Panamá. Economía y agresión* (Panamá: Universidad de Panamá).
- Lefebvre, Henri 1976 *Espacio y política* (Barcelona: Átropos).
- Lefebvre, Henri 1978 *El derecho a la ciudad* (Barcelona: Átropos).
- Leis, Raúl 1980 *La ciudad y los pobres* (Panamá: CEASPA).
- Marx, Karl 1960 (1946) *El capital* (México), Tomo III.
- Pinto, Samuel 2009 “Marginalidad urbana y exclusión social” (Panamá: Universidad de Panamá).
- Rubio, Ángel 1999 (1940) *La ciudad de Panamá* (Panamá: Autoridad del Canal de Panamá).
- Singer, Paul 1985 *La economía política de la urbanización* (Buenos Aires: Periferia).
- Torres, H. A. 2003 *Procesos recientes de fragmentación social en Buenos Aires* (Buenos Aires: Instituto Gino Germani).
- Uribe, Álvaro 1989 *La ciudad fragmentada* (Panamá: CELA).

Artículos de libro

- Castells, Manuel 1973 “La urbanización dependiente en América Latina” en Manuel (comp.) *Imperialismo y Urbanización en América Latina* (Barcelona: Gustavo Gili).
- Castells, Manuel 1973 “La urbanización dependiente en América Latina” en Schteingart, Martha (comp.) *Urbanización y dependencia en América Latina* (Buenos Aires: S.I.A.P.).
- Cheetham, Rosemond 1973 “El sector privado de la construcción: patrón de dominación” en Castells, Manuel (comp.) *Imperialismo y urbanización en América Latina* (Barcelona: Gustavo Gili).
- Pradilla Cobos, Emilio 1989 “Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina” en Lungo, Mario (comp.) *Lo urbano: teoría y métodos* (San José: EDUCA).

- Quijano, Anibal 1973 "Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina" en Scheingart, Martha (comp.) *Urbanización y dependencia en América Latina* (Buenos Aires: S.I.A.P.).
- Quijano, Anibal 1973 "La formación de un universo marginal en las ciudades de América Latina" en Castells, Manuel (comps.) *Imperialismo y urbanización en América Latina* (Barcelona: Gustavo Gili).
- Scheingart, Martha y Torres, Horacio 1973 "Estructura interna y centralidad en metrópolis latinoamericanas. Estudio de casos" en Castells, Manuel (comps.) *Imperialismo y urbanización en América Latina* (Barcelona: Gustavo Gili).
- Singer, Paul 1973 "Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina" en Scheingart, Martha (comps.) *Urbanización y dependencia en América Latina* (Buenos Aires: S.I.A.P.).
- Uribe, Alvaro 1997 "La informalidad bajo techo: las políticas de vivienda en Panamá" Desarrollo sin pobreza: lo social y lo económico en la política (Panamá: Universidad de Panamá).

Artículos de revistas

- Aymerich, Jaime 2004 "Segregación urbana y políticas públicas con especial referencia en América Latina en Revista de Sociología (Santiago) N° 18.
- Brenner, Neil 2013 "Tesis sobre la urbanización planetaria" en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 243, enero-febrero.
- Carrasco, Roque Juan y Calderón, Hena Andrés 2006 "El espacio urbano en la globalización y sus retos para la ciudad en el presente siglo" en *Regiones y Desarrollo Sustentable* (Tlaxcala) N° 10, enero-junio.
- Carrera, Azael y Dillon, Kurt "Urbanismo de enclave: el caso de los barrios cerrados en la región interoceánica metropolitana de Panamá" en *Tareas* (Panamá: CELA) N° 141, enero-marzo.
- Davis, Mike 2009 "Planetas de ciudades-miseria" en *New Left Review* (Buenos Aires) N° 28.
- Duhau, Emilio 2013 "La división social del espacio metropolitano: una propuesta de análisis" en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 243, enero-febrero.
- Gutiérrez, Andrea y Rearte, Julio 2007 "Segregación y accesibilidad a servicios públicos de transporte en la Ciudad de Buenos Aires" en *Realidad Económica* (Buenos Aires) N° 228, mayo-junio.
- Lefebvre, Henri 1985 "La teoría Marxista-Leninista de la Renta de la Tierra" en *Cuaderno Universitario* (Panamá) N° 11, marzo.
- Lojkin, Jean 1976 "Contribución a una teoría marxista de la urbanización capitalista" en *Revista de Estudios Sociales Centroamericanos* (San José) N° 15, septiembre-diciembre.
- Luque Azcona, Emilio José 2008 "Globalización y ciudad: la reinención de espacios urbanos en América Latina" en *Anuario de Estudios Americanos* (Sevilla) Vol. 65, N° 2, julio-diciembre.
- Parias Duran 2010 "Reseña de Hacia una Teoría del suelo urbano de Samuel Jaramillo" en *Territorios* N° 22.
- Rey, Nicolás 2010 "Espacialidad urbana, subjetividades y discurso de inseguridad" en *Realidad Económica* (Buenos Aires) N° 255, octubre-noviembre.
- Scheingart, Martha 2001 "La división social del espacio en las ciudades" en *Perfiles Latinoamericanos* (México D.F.) Año 10 N° 19.
- Turner, Anayansi 2010 "Delincuencia y seguridad ciudadana en Panamá" en *Cuadernos de Ciencias Sociales* (Panamá) N° 2, marzo.

Uribe, Álvaro 1995 “La integración del área del Canal y la nueva ciudad de Panamá” en *Tareas* (Panamá: CELA) N° 107, septiembre-diciembre.

CyE

Año VI

N° 11

Primer

Semestre

2014

Recursos de la web

- CAPAC 2008 Crecimiento sustancial en la industria de la construcción en *Construcción* (Panamá) N° 30 Año 6 en <<http://www.capac.org/web/Portals/0/revista/2008/septiembre%20-%20octubre%202008.pdf>>.
- Rodríguez Vignoli, J. 2001 “Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?” en *Serie Población y Desarrollo* N° 16 en <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/7888/lcl1576-P.pdf>> (Santiago).
- Sabatini, F., Cáceres, G. & Cerda, J. 2001 “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción” en *EURE Vol 27*, N° 82 en <http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2001/12/EURE_82_02_CACERES.pdf> (Santiago).
- Sabatini, Francisco *et al.* 2012 “¿Es posible la integración residencial en las ciudades chilenas? Disposición de los grupos medios y altos a la integración con grupos de extracción popular?” en *EURE* N° 38 N° 115, septiembre, en <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612012000300008&lng=es&nrm=iso> (Santiago).
- Sabatini Francisco y Brain, Isabel 2008 “La segregación, los guetos y la integración social; mitos y claves” en *EURE* Vol. 34 N° 103, diciembre <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000300001&lng=es&nrm=iso> (Santiago).
- Carlos Mattos 1999 “Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo” en *EURE* Vol 25, N° 76, en <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611999007600002&lng=es&nrm=iso> (Santiago).
- Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” 2007 “El neoliberalismo en América Latina” en <<http://www.uca.edu.sv/revistarealidad/archivo/4e04ab82a384aenelneoliberalismo.pdf>>.
- SIEC 2011 “Informe de criminalidad. Año 2010” en <<http://siec.gob.pa/Content/Files/INFORME%20DE%20CRIMINALIDAD%20DEL%202010.pdf>>.

Referencias

- Dirección de Asentamientos Informales 2010 “Caracterización del Asentamiento Informales de la periferia noreste de la ciudad de Panamá”.
- MIVIOT 2002 Caracterización socioeconómica del Asentamiento Villa María, Corregimiento de Las Cumbres /Alcalde Díaz.
- MIVIOT 2002 Plan de desarrollo comunitario. Asentamiento Villa María C Corregimiento de Las Cumbres /Alcalde Díaz.

Políticas de transporte público y su efecto sobre la equidad

Avances y desafíos en la reforma del sistema de la ciudad de Montevideo

Diego Hernández

Resumen

El artículo desarrolla un esquema conceptual relacionado con el acceso al transporte en la ciudad de Montevideo y los modos de optimizar el sistema vigente. Uno de los conceptos fundamentales que se desarrollan es el de *desmercantilización* aplicado a las políticas de transporte público. En ese marco se reseñan los principales hallazgos sobre movilidad y los potenciales desafíos y oportunidades para el transporte público como factor de mejora u obstaculización de las capacidades de las personas, concluyendo que describir la distribución de estos beneficios permitirá especular sobre nociones de equidad en el transporte.

Abstract

The article develops a conceptual scheme related to transport accessibility and the ways to optimize the existing system in the city of Montevideo. One of the fundamental concepts that are developed is demercantilization applied to public transport policies. In this framework are outlined the main findings on mobility and the potential challenges and opportunities of public transport as a factor in improving or hindering peoples' capacities, concluding that to describe the distribution of these benefits will allow to speculate on equity notions about transport.

CvE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Diego Hernández

Sociólogo uruguayo (Universidad Católica del Uruguay), Magíster en Ciencia Política (Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill), Doctor en Estudios Urbanos (Universidad Católica de Chile). Profesor Asociado del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica del Uruguay. Especialista en políticas de transporte público, movilidad cotidiana.

Uruguayan Sociologist (Catholic University of Uruguay). Master in Politic Science (University of North Carolina at Chapel Hill). PhD in Urban Studies (Catholic University of Chile). He is Associate professor at the Social and Political Sciences Department at the Catholic University of Uruguay and specialist in public transport policies and everyday mobility.

Palabras clave

1| Uruguay 2| Políticas públicas 3| Transporte público 4| Estado 5| *Desmercantilización*

Keywords

1| *Uruguay* 2| *Public Policies* 3| *Public Transport* 4| *State* 5| *Desmercantilization*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

HERNÁNDEZ, Diego. Políticas de transporte público y su efecto sobre la equidad. Avances y desafíos en la reforma del sistema de la ciudad de Montevideo. *Crítica y Emancipación*, (11): 161-214, primer semestre de 2014.

Políticas de transporte público y su efecto sobre la equidad

Avances y desafíos en la reforma del sistema de la ciudad de Montevideo

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

1. Introducción

Al igual que otras políticas relacionadas con el bienestar —como la salud, la vivienda o la educación— el transporte público ayuda o dificulta a los hogares en la obtención de nuevos —o regeneración de ya existentes— recursos valiosos. Sobre esta política sería posible pues realizar varias preguntas que refieren a la capacidad de las personas para obtener el bien que éstas proveen o que, al menos, deberían ayudar a proveer. En este caso, dicho bien hace referencia a la accesibilidad, a la capacidad de las personas para superar las distancias geográficas entre un punto y otro de la ciudad para aprovechar las oportunidades y recursos que ésta despliega en su territorio. Por esto, son pertinentes las preguntas sobre el proceso de provisión y la dimensión de la equidad tales como quién paga por el servicio y quién recibe los beneficios, cuál es su cobertura y con qué calidad lo reciben quienes están cubiertos.

Esta reflexión hace referencia a uno de los obstáculos básicos y transversales para el acceso al transporte y la accesibilidad en general: la capacidad de pago. Esta variable es central para entender la movilidad, en tanto el dinero es parte del capital físico que cualquier persona debe activar para acceder a las estructuras de oportunidades de transporte. Un individuo puede residir en una zona con excelente acceso a la red de transporte público, pero si no puede pagar la tarifa para utilizarla no podrá aprovecharla. Si bien no existe un número muy significativo de estudios regionales sobre la materia, esta variable es todavía más relevante para América Latina, con altos porcentajes de viajeros cautivos pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos.

Lo anterior describe el puzle central que se pretendió armar en la investigación: la forma en que las políticas de transporte público en Montevideo impulsan o no mayores niveles de equidad y mejora de calidad de vida de los ciudadanos. Concretamente, la investigación arroja resultados para dos dimensiones básicas: la

primera es la capacidad de pago (*pagabilidad* o *affordability* en su original en inglés) por servicios de transporte. Abordar esta dimensión requiere de una detenida discusión conceptual y operativa para lograr evidencia empírica que refleje conceptualmente de manera efectiva el fenómeno que se desea describir. La segunda dimensión se refiere a los mecanismos de financiamiento de la operación del sistema, esto es por un lado las tarifas que pagan los usuarios, que es definida como un sistema que establece costos determinados y/o diferenciales por distintos servicios que redundan en que dos personas puedan llegar a pagar lo mismo o costos diferenciados. Por el otro lado, se encuentra el esfuerzo financiero por parte de las autoridades para apuntalar el funcionamiento del sistema, los subsidios. En este punto será de especial interés el análisis de algunas innovaciones tarifarias introducidas en el último tiempo y especular sobre el efecto diferencial en diversos grupos sociales.

La ciudad de Montevideo como caso de estudio revisite particular interés para la discusión, en tanto se encuentra en un proceso de transformación estructural de su sistema de transporte urbano. En Montevideo se viene desarrollando el llamado “Plan de Movilidad”, cuyo horizonte de actuación se ubica en el mediano plazo y su campo de acción incluye la transformación de aspectos organizativos, tecnológicos y de infraestructura del sistema. Uno de los elementos distintivos es que antes de comenzar con las inversiones en infraestructura (como los corredores exclusivos para el transporte público) este proceso comenzó poniendo énfasis en la diversificación de la tarifa y la oferta de viajes a los usuarios a partir de la integración tarifaria y la incorporación de dispositivos tecnológicos. Esto permitió instrumentar un conjunto de innovaciones tarifarias cuyo efecto no fue neutral en cuanto a los beneficios para los usuarios del sistema. Esta secuenciación diferencia a Montevideo de otros casos latinoamericanos que priorizaron la inversión en infraestructura y los nuevos sistemas que, si bien en muchos casos son de mayor calidad y velocidad, no siempre eran “pagables” por la población, por lo que su impacto en términos de equidad es limitado (ver, por ejemplo, Davila, 2012; Oviedo y Davila, 2013). En general estos modelos responden a diseños que generaban algunas arterias de la ciudad donde el transporte público presentaba mayores niveles de calidad pero muchas veces sin integración tarifaria y con precios diferenciales debido a la ambición del autosustento. Sumado al hecho de que muchas transformaciones pueden abarcar ejes centrales —para obtener demanda y por rentabilidad— terminan operando como un Metro sin integración tarifaria, que es utilizado

únicamente por quienes tienen acceso a éste o pueden pagar la diferencia respecto al sistema de autobuses.

El artículo se estructura en cuatro secciones. La primera desarrolla el marco conceptual en que se ubicó la investigación. Allí se reseñan brevemente los fundamentos teóricos que fundan las bases sociológicas para la reflexión. También se desarrolla un esquema conceptual relacionado al paradigma de activos y estructuras de oportunidades para conocer el rol del capital físico —relacionado con los ingresos— para acceder al transporte y por ende optimizar el encadenamiento de eslabones que permite mejorar el bienestar de los hogares.

El debate teórico fundamental en el que se inscribió esta investigación es de carácter sociológico, ya que trata sobre uno de los temas más álgidos con que las ciencias sociales deben lidiar: la desigualdad.

Uno de los conceptos fundamentales que se desarrollarán aquí es el de desmercantilización, utilizado principalmente para las políticas sociales “tradicionales” pero que, como se argumenta aquí, encuentra una adecuación perfecta para una política como el transporte público. En ese marco se discutirá brevemente acerca de algunas nociones de equidad relacionadas al transporte que serán tenidas en cuenta en ocasión de la discusión empírica.

La segunda sección introduce el capítulo empírico de la investigación, comenzando por una descripción del caso de estudio, el sistema de transporte de Montevideo. Posteriormente en esa sección se presentan los resultados sobre la pagabilidad por transporte, que surge de la consideración de varias metodologías y formas de medición y que darán una idea precisa del estado de situación de los “pagos de bolsillo” del transporte en la ciudad.

La tercera sección aborda la estructura tarifaria y de subsidios del sistema. Allí se analizan los principales rasgos de la oferta tarifaria, cuáles han sido los mecanismos implementados para afrontar la tarifa y qué innovaciones tarifarias tienen además efectos sobre ella. Aquí la estrategia elegida —muy condicionada por la disponibilidad de datos— es la de describir la distribución de estos beneficios para especular sobre los efectos de equidad de cada dispositivo. Es en esta

sección donde además se dejarán caer varios dilemas en los que pueden caer algunos instrumentos de políticas cuya racionalidad y objetivos pueden ser valiosos pero que desde el punto de vista económico están marcadas por la regresividad.

La cuarta y última sección discute los hallazgos empíricos a la luz de las reflexiones teóricas y de las preocupaciones desde la óptica de las políticas públicas. Allí se reseñan los principales hallazgos, se los discute en términos de aportes teóricos desde la literatura sobre movilidad y, finalmente, se deducen los potenciales desafíos y oportunidades para el transporte público como factor de mejora u obstaculización de las capacidades de las personas.

2. Esquema conceptual

Movilidad territorial, movilidad social y acceso al bienestar

El debate teórico fundamental en el que se inscribió esta investigación es de carácter sociológico, ya que trata sobre uno de los temas más álgidos con que las ciencias sociales deben lidiar: la desigualdad. El cimiento teórico sobre el que se elabora conceptualmente es aceptar la existencia de un “correlato” entre la movilidad territorial y la movilidad social o, expresado de otra forma, admitir un rol significativo de la movilidad territorial en la producción y reproducción de las estructuras sociales. En palabras de Gutiérrez:

(...) La movilidad territorial es, pues, central para la reproducción de la vida en sociedad (...) incluye o excluye. La inclusión refiere a una integración social mediante una ampliación de la estructura de oportunidades, también en cuanto a la satisfacción de requerimientos de movilidad. La movilidad media las oportunidades de acceso a las actividades, bienes y servicios que hacen a la supervivencia en sociedad. La movilidad territorial es, entonces, una condición de la movilidad social (ascendente o descendente) (2009: 2).

Esta visión sintetiza de forma precisa la aproximación teórica aquí adoptada y deja claro que ésta se aleja de la mirada puramente ecológica al territorio y pone énfasis en lo que Castells y Oliván (1999) mencionan como la producción social del espacio y, en este caso, de la movilidad (Cass *et al.*, 2005; Kaufmann, 2002; Manderscheid, 2009; Ohnmacht *et al.*, 2009)2009.

Subyacente a lo anterior se esconden dos elementos insoslayables, el primero es la necesidad de atender el carácter

potencial de la movilidad, esto es no solamente observar cuándo las personas se mueven sino también cuándo no pueden hacerlo aunque lo necesiten. O, al menos, analizar claramente los obstáculos a los que se enfrentan cuando deben hacerlo. En tal sentido, el concepto de accesibilidad resulta útil. La accesibilidad se puede definir como la capacidad de las personas para superar las distancias geográficas entre un punto y otro de la ciudad y así poder participar de la vida en la ciudad (Miralles-Guasch y Cebollada, 2003). Este concepto trasciende la dimensión territorial y se convierte en una característica individual en la que confluyen una serie de constreñimientos estructurales que limitan la mera opción individual (ver además Cass *et al.*, 2005; Church *et al.*, 2000; Hernández, 2012a, 2012b; Kaufmann *et al.*, 2004).

Esta misma literatura recoge un segundo elemento que es el ya mencionado vínculo entre movilidad y acumulación de recursos necesarios para garantizar el bienestar básico de las personas. Esto permite ligar la discusión sobre movilidad a la noción de vulnerabilidad en tanto para lograr aprovechar las oportunidades que el medio ofrece (especialmente las laborales pero también educativas o de salud, entre otras) las personas deben poder acceder territorialmente a los lugares donde éstas se ofrecen. Para ello, deberán sortear una serie de obstáculos además de los territoriales, que pueden provenir de problemas relacionados a la red de transporte público —si son usuarios cautivos de ella— o de sus propias características individuales. Si un individuo cuenta con una densa red de autobuses alrededor pero no puede pagar la tarifa para usarlo, enfrentará serios problemas para acceder a lugares distantes¹.

Las formas en que dicho vínculo ha sido abordado son múltiples. Kaufmann *et al.* proponen el concepto de *motilidad*, al que definen como “...la capacidad de ser móvil en el espacio social y geográfico o cómo la manera en que las entidades, de acuerdo a sus circunstancias, acceden y se apropian de la capacidad de movilidad socioespacial...” (2004: 750). Para estos autores la motilidad, este potencial de movilidad, se transforma pues en un capital de las

|||||
1 Generalmente el estudio de la accesibilidad ha hecho énfasis en las oportunidades laborales, tradición ésta que incluye los estudios sobre *spatial mismatch* (ver, por ejemplo, Cervero *et al.*, 1995; Garretón, 2011; Guimaraes, 2013; Kain, 1992, 1968; Rodríguez Vignoli, 2008; Silva y Pinho, 2010) aunque más recientemente vienen surgiendo varios estudios que ponen énfasis en otros “bienes” en los que la accesibilidad juega un rol fundamental como la participación en redes o el capital social en general (ver Jara y Carrasco, 2009; Larsen *et al.*, 2006; Le Breton, 2005; Viry *et al.*, 2009).

personas. Y a la vez, dicho capital va a estar íntimamente relacionado a contar con otros capitales. Este planteo es similar a otros cuyo rasgo común es el de contraponer al individuo con una serie de características individuales que se ven constreñidas por otras de carácter estructural (Cass *et al.*, 2005; Massot y Orfeuil, 2005; Neutens *et al.*, 2010; Wenglenski, 2003).

Esquema AVEO para conceptualizar incidencia del capital físico

Esta interacción entre aspectos individuales y estructurales que permite captar el potencial de movilidad de las personas, sumado al hecho de que la accesibilidad es en realidad un bien que permite acumular otros, le otorga mayor complejidad a la problemática. Para poder captarla de forma más precisa, es posible recurrir al paradigma de activos y estructuras de oportunidades, que permite generar un esquema analítico más parsimonioso y completo que reconozca factores con mayor o menor nivel de control por parte de los hogares y, a la vez, ubique a la accesibilidad como uno de los eslabones de la cadena del bienestar (Hernández, 2012a). A través de este esquema, se podría definir a la accesibilidad como la vulnerabilidad en materia de movilidad (p. ej. el transporte público) y los recursos de los hogares (p. ej. ingresos o tiempo)².

En líneas generales, este esquema propone la existencia, por un lado, de estructuras de oportunidades, que son definidas como probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos (Kaztman, 1999: 21). Las fuentes de las oportunidades pueden provenir de las tres grandes instituciones del orden social: el mercado, el Estado y la sociedad.

El aprovechamiento de estas estructuras de oportunidades dependerá de los recursos y activos de los hogares. Los recursos son todos los bienes que controla un hogar, sean tangibles o intangibles, mientras que la idea de activo (se podría mencionar también el término *capital*) se refiere al subconjunto de esos recursos cuya

2 En este caso, el esquema de activos y estructuras de oportunidades se utiliza como una herramienta de contextualización de la discusión sobre la capacidad de pago y su incidencia en materia de acceso al transporte y la accesibilidad en general. Por una discusión más detallada sobre este esquema ver Moser (1998), Kaztman (1999) y Hernández (2012a, 2012b).

movilización permite el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades existentes en un momento, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones que lo amenazan (Katzman, 1999: 31-32). Como puede observarse, a partir de este enfoque se podría identificar una tensión entre los recursos, bajo el control de los hogares y las estructuras de oportunidades que responden a constreñimientos del medio. Como afirman los autores de esta línea, considerar los activos sin tener en cuenta las estructuras de oportunidades desdibuja su significado, por lo que hay que trascender el análisis de las estrategias de movilización de activos y comple-

[...] el lugar central del transporte en la discusión responde principalmente a que es el mecanismo motorizado con mayor potencial de desmercantilización de la movilidad y es allí donde debe centrarse la discusión.

mentarlo con el estudio del acceso a las estructuras de oportunidades y si éste sigue algún tipo de pauta de estratificación. Este contraste, ajuste o adaptación es el que define la vulnerabilidad de los hogares (Katzman y Filgueira, 2006; Katzman, 2009, 1999).

Los recursos que pueden ser movilizados por parte de los hogares (convirtiéndose en capitales) responden a la tradicional clasificación en capital físico (por ejemplo, ingresos), capital humano (por ejemplo, nivel educativo) y capital social (participación en redes de reciprocidad). Para esta investigación, la mirada estará puesta en el primer tipo de capital, en tanto el pago de la tarifa está estrechamente correlacionado con los ingresos de los hogares. Para ello es necesario pensar en la accesibilidad desde la definición provista con anterioridad: como el grado de ajuste entre los recursos de los hogares y las estructuras de oportunidades en la materia. Al conceptualizarla de esta forma, surge el esquema que se presenta a continuación, que justamente enumera los elementos de esas dos órbitas. Debe tenerse en cuenta que mientras el extremo superior es el que escapa de la voluntad de los hogares, el extremo inferior presenta aquellos recursos cuya movilización sí se encuentra bajo el control de sus miembros.

Figura 2.1. Esquema de activos y estructuras de oportunidades de accesibilidad



Fuente: Hernández (2012a).

Repasando entonces la lógica de este esquema, la accesibilidad se coloca en el punto de encuentro entre estructuras de oportunidades y recursos con que cuentan los hogares para aprovecharlas. La vulnerabilidad o desajuste entre ambas podrá venir dada por una órbita o la otra. Así por ejemplo, podría derivarse una estructura típica de alto riesgo de movilidad, constituida por aquellos hogares pobres sin opciones motorizadas privadas. En este caso, de existir oferta de transporte público, aquellos hogares que no cuenten con ingresos suficientes para pagar la tarifa, difícilmente podrán sacar provecho de ella. En este caso, esta vulnerabilidad podría resolverse desde el transporte público a través de la implementación de mecanismos financieros compensatorios o bien modificando los recursos con que cuentan los hogares (por ejemplo, aumentando sus ingresos). Por supuesto que queda descartado de plano que puedan aprovechar oportunidades provenientes de la esfera del mercado, si no cuentan con capacidad de pago para acceder al transporte público, difícilmente podrían transitar, por ejemplo, autotaxistas con peaje.

Otro elemento a destacar de este esquema es que las oportunidades provenientes del transporte público se colocan en el orden estatal por su rol protagónico —que podrá ser asumido o no— en materia de regulación y determinación del diseño del bien a proveer incluyendo por supuesto la dimensión tarifaria. En buena medida, el

centro de esta investigación está puesto en la vulnerabilidad proveniente de los desajustes entre el capital físico de los hogares y lo que en Hernández (2012a) se denomina la dimensión institucional del transporte, que incluye la estructura tarifaria y de subsidios. Por esa razón esta naturaleza otorgada al transporte público es clave.

Pero el lugar central del transporte en la discusión responde principalmente a que es el mecanismo motorizado con mayor potencial de desmercantilización de la movilidad y es allí donde debe centrarse la discusión. Esta noción de *desmercantilización* o *decomodificación* (Esping-Andersen, 1990) está vinculada a la capacidad del individuo de acceder al bienestar con independencia de su performance en el mercado y es central para la discusión sobre pagabilidad y equidad en materia de transporte público.

¿Cómo se manifiesta la desmercantilización? En un escenario de máxima desmercantilización la capacidad de pago del individuo es prácticamente indiferente respecto a la capacidad de utilizar el sistema. En un escenario de mínima, su capacidad para desplazarse de un punto al otro de la ciudad dependerá de forma prácticamente exclusiva de su capacidad de pago, que a su vez está vinculada a su performance en el mercado laboral o de su capital físico heredado. Suponiendo la situación de un individuo desempleado y carente de ahorros u otros ingresos, en un contexto de muy baja desmercantilización su capacidad de movilidad motorizada es prácticamente nula. De hecho, en este extremo donde obviamente no existen elementos regulatorios de la tarifa, se podría incluso argumentar que no existen oportunidades de movilidad desde el estado más allá de la infraestructura vial básica. En el escenario opuesto, la “pagabilidad” no sería un dato relevante en tanto el uso no le demandaría gastos de su bolsillo. Bajo máxima desmercantilización o decomodificación, el financiamiento de la provisión del bien provendría de rentas generales del Estado, por lo que buena parte de la financiación estará relacionada al régimen impositivo vigente y a las estructuras de subsidio y focalización. En la hipótesis de máxima, nos encontraríamos con un sistema de transporte público gratuito en el que las personas pueden subir y bajar libremente sin pago alguno de tarifa.

Por supuesto que esta definición de desmercantilización debe complementarse con aspectos sobre la calidad del bien que se provee y su cobertura. De nada serviría el sistema de la hipótesis de máxima si presentará frecuencias poco razonables, baja velocidad y niveles insostenibles de inseguridad. Lo mismo si el sistema constará únicamente de dos líneas que solo conectarán una quinta parte del territorio de la ciudad. No obstante, a los efectos de esta investigación

la dimensión financiera es protagonista³. Entre otras cosas, porque en la realidad es poco frecuente —o imposible— encontrar los extremos descriptos en el párrafo anterior. En efecto, buena parte de los matices y puntos intermedios tienen que ver con la estructura tarifaria y de subsidios. Más específicamente, con la carga diferencial que impone a las personas de distintos estratos la utilización del sistema así como con la forma en que los beneficios de algunos dispositivos compensatorios se distribuyen entre estos estratos. Justamente, la combinación e intensidad de los distintos mecanismos para intentar disminuir los gastos impactan en la capacidad de pago de las personas y, en buena medida, su capacidad última de obtener el bien.

Los estudios disponibles en la región reflejan esta situación y ponen de relieve la capacidad de pago como nudos significativos para entender los problemas de accesibilidad (Avellaneda García, 2007; Bocarejo S. y Oviedo H., 2012; Corporación Andina de Fomento, 2009; Gomide *et al.*, 2005; Gutierrez, 2009; Hernández, 2012b; Jiron, 2008; Vasconcellos, 2012) 2009; Gomide *et al.*, 2005; Gutierrez, 2009; Hernández, 2012b; Jiron, 2008; Vasconcellos, 2012. Estos estudios dan cuenta de la presión que principalmente los sectores populares deben enfrentar para pagar por transporte motorizado que casi exclusivamente es el público colectivo.

En otras regiones donde existe una mayor tradición en materia de estudios que ponen en relación la accesibilidad de las personas y su bienestar, éstos son formulados desde la óptica de la inclusión social e identifican un conjunto de dimensiones que son relevantes a la hora de trasladarse de un lugar a otro. En general, se concentran en grupos sociales con antecedentes previos de exclusión, tales como los emigrantes, minorías étnicas o personas con alguna discapacidad física o viviendo en entornos rurales y también es posible identificar un conjunto de estudios que ponen énfasis en la condición de género como variable de exclusión en materia de movilidad (ver Gaffron *et al.*, 2001; Geurs *et al.*, 2009). El nudo del problema de la exclusión por transporte se concentra pues en minorías excluidas. En nuestra región este puzzle a resolver se centra —más que en minorías excluidas— en “mayorías precarizadas”. Esto es, que la porción de población cautiva

3 Esto va en sintonía con el planteo original de Esping-Andersen (1990) en el sentido de que este autor acuñó originalmente el concepto emparentado con la sustitución de ingresos en actividad por ingresos “de contingencia” (p. ej. pensiones o seguros de enfermedad). Luego este mismo concepto comenzó a tomar mayor amplitud y, en el caso de América Latina donde la información sobre carga tributaria es deficiente, fue analizada a partir de calidad de la provisión del bien y cobertura.

del transporte público es mucho más vasta y los problemas de calidad de la provisión del servicio más severo, a lo que se suman sectores más amplios con bajos ingresos, lo que convierte a la capacidad de pago en una variable significativa⁴.

En resumen, se podría afirmar que en el contexto regional —pasando por alto la enorme heterogeneidad que éste presenta— los ingresos del lado de los recursos y el transporte público del lado de la estructura de oportunidades constituyen los componentes centrales y de donde van a provenir probablemente los mayores desajustes y, por ende, vulnerabilidades en materia de accesibilidad. Por tanto vale la

¿Cómo se manifiesta la desmercantilización? En un escenario de máxima desmercantilización la capacidad de pago del individuo es prácticamente indiferente respecto a la capacidad de utilizar el sistema.

pena detenerse a introducir está temática en términos conceptuales y repasar algunos antecedentes.

La capacidad de pago y la inversión en transporte público

La capacidad de pago o pagabilidad⁵ refiere al grado en que la carga financiera de los viajes obliga a un hogar o individuo a realizar sacrificios para viajar o recortes en los viajes que desearía o necesita realizar (Carruthers *et al.*, 2005: 1-2; Gomide *et al.*, 2005). Este concepto es aplicable a cualquier política pública o social, aunque en otros casos se le otorga menos importancia debido a la presencia de oferta pública gratuita. En el campo del transporte público en cambio, el pago de tarifas se encuentra totalmente naturalizado. Pero imaginemos por un momento un paralelismo con las políticas de salud. En ese área existen esquemas de protección social más volcados hacia mecanismos de mercado o hacia mecanismos desmercantilizadores. En muchos casos, existe un conjunto de gastos que las personas deben encarar al

4 Sobre los rasgos distintivos del transporte y la movilidad en los países en desarrollo, ver Vasconcellos (2012).

5 Del original inglés *affordability*, que no presenta una traducción unívoca al español.

momento de requerir atención, que se conocen como “gastos de bolsillo”, los que vienen a financiar parte de los gastos de la operación del sistema y que en muchos casos es complementado por esquemas aseguradores que cubren el costo total de la atención. Con el transporte público sucede algo similar cuando la persona paga la tarifa que le permite viajar. Más allá de su condición cotidiana e históricamente presente, de alguna manera estos son los gastos de bolsillo de la accesibilidad, que no necesariamente cubrirán todos los gastos de operación del sistema de transporte. Más allá de que en la región han predominado esquemas que buscan la sustentabilidad financiera de la operación en base casi exclusivamente a la recaudación por tarifas (Cervero, 2000; Figueroa, 2005; Lupano y Sánchez, 2009), sí existen algunos casos en los que desde la autoridad se complementan los ingresos para cubrir el total de la operación. En esos casos, se visualizaría más claramente esa condición de gasto de bolsillo.

Los estudios sobre la capacidad de pago y los efectos redistributivos tuvieron un gran empuje en la década de los ochenta y parte de los noventa, que se fue moderando en el último tiempo (Transportation Research Board, 2011). Dicho empuje puede comprobarse principalmente en países industrializados desde donde se ha liderado la agenda académica sobre estos temas. En nuestro continente existe consenso en cuanto a la relevancia del tema (Bocarejo y Oviedo, 2010; Corporación Andina de Fomento, 2009; Gomide *et al.*, 2005; Gwilliam, 2013) 2009; Gomide *et al.*, 2005; Gwilliam, 2013. No obstante, el número de estudios sistemáticos sobre pagabilidad y redistribución similares a los presentados en esta investigación es más escaso (Falavigna, 2009; Gómez-Lobo, 2007; Serebrisky *et al.*, 2010). El panorama descrito en estas investigaciones es bastante dispar, en tanto resulta complejo generar datos comparables entre ciudades para este tema. Asimismo, las investigaciones destacan las dificultades para lograr medidas que efectivamente den cuenta del esfuerzo financiero en los que los hogares deben incurrir para consumir el transporte u otros bienes básicos que necesiten.

Buena parte de estas dificultades surge de la propia lógica conceptual aquí expuesta. La carga financiera por transporte que debe soportar un hogar de un estrato determinado es contingente en primer lugar a la tarifa que debe pagar combinado con el nivel de ingresos que perciban. Es entonces que al tratarse del ajuste entre dos variables, una misma cifra podría en realidad presentar más de una lectura. Adicionalmente, cuando no se calcula la carga financiera a partir de una cantidad fija de pasajes (por ejemplo, 50 al mes) sino que a partir de los gastos declarados por el hogar surge una tercera dimensión que

es cuán suficiente es esa provisión de transporte. O expresado en otros términos, hasta qué punto dicho consumo de transporte público motorizado es el que la familia necesita o en realidad debería haber sido mayor. De la misma forma, puede darse la situación en la que niveles tarifarios muy altos redunden en porcentajes de gasto muy bajo entre los estratos más bajos. En este caso no denotaría alta capacidad de pago sino directamente imposibilidad de acceso por parte de los sectores de menores ingresos. Esta situación es conocida como el “problema de acceso” (Serebrisky *et al.*, 2010) y se basa justamente en que la utilización del transporte público no sigue una forma lineal sino de “U” invertida, a partir de la cual los estratos en el extremo de la escala tienen una intensidad de uso muy baja.

Varios estudios sobre el tema financiero relacionado al transporte tienen en realidad como foco central no la pagabilidad en sí sino la discusión más amplia sobre la redistribución asociada a los esfuerzos desde la administración por favorecer a los sectores más pobres a partir de la rebaja de tarifas o, al menos, el intento por hacerlo. Éstos proponen que la discusión debería centrarse mucho más en cuánto se redistribuye —o cómo se concentran los beneficios— que en las cargas financieras propiamente dichas. Es así que buena parte de la literatura pone énfasis en cuáles son las mejores modalidades de implementación de subsidios al sistema, ya sea desde el punto de vista de la progresividad del gasto o desde la eficiencia del sistema (Asensio *et al.*, 2002; Buehler y Pucher, 2011; Estache y Gómez-Lobo, 2003; Gómez-Lobo, 2007; Matas, 2004; Pucher, 1983; Pucher *et al.*, 1983; Serebrisky *et al.*, 2010; Vasallo y Pérez, 2008). En muchos casos, la discusión última tiene que ver con la conveniencia o no de contar con subsidios para el transporte público.

Uno de los estudios más detallados sobre este tema es el desarrollado por Serebrisky *et al.* (2010) en el que se discute directamente la noción de capacidad de pago así como el efecto distributivo para tres ciudades latinoamericanas. Desde este enfoque, centrado en cuánto del beneficio va a los sectores más pobres, los autores señalan que los subsidios a la oferta —a los operadores— aparecen como los menos efectivos en tanto aquellos dirigidos a la demanda —a los usuarios o grupos de usuarios— si bien no generan redistribución de ingresos son más efectivos en términos de a quiénes va dirigida la inversión.

Es este tipo de investigaciones donde surgen consideraciones algo más institucionales acerca de cómo debe organizarse un sistema de transporte para ser más eficiente y equitativo. Si bien esa discusión trasciende este artículo, sí es relevante rescatar un aspecto central. Se trata del supuesto detrás del estudio de la distribución de

beneficios que implica que el subsidio efectivamente constituye un beneficio real para el viajero y no es subsumido en otras instancias como cubrir ineficiencias del sistema o ganancia de operadores. En palabras de Pucher, lo que verdaderamente vemos es el “*assignment of subsidy amounts by income class instead of true benefits (...) subsidies are only a proxy of actual benefits*” (1983: 41). Si bien en muchos casos ni siquiera es posible alcanzar ese proxy por la falta de información, debe tenerse en cuenta el supuesto de trabajo con que la información es analizada.

Por último —aunque no menos importante— tanto cuando se considera la carga financiera desigual como cuando se analiza la distribución de los beneficios a partir de dispositivos compensatorios o con ambición redistributiva, la dimensión subyacente es la de la equidad. Por tanto vale la pena explicitar su definición y acotar su alcance recurriendo a la definición de Litman (2011), que parte de un enunciado clásico sobre equidad que refiere a la distribución de sus impactos (sean beneficios o costos) que, de acuerdo a determinados criterios, sea considerada justa o apropiada. En relación al transporte, este autor plantea que a la hora de evaluar la equidad se pueden identificar tres tipos: a) *Equidad horizontal*: cuya preocupación es la distribución de impactos entre individuos y grupos considerados con iguales habilidades y necesidades. La prioridad de las políticas públicas bajo este criterio de equidad sería evitar la arbitrariedad; b) *Equidad vertical respecto a ingreso y clase social*: se preocupa por la distribución de impactos entre individuos y grupos que difieren en habilidades y necesidades, en este caso por ingreso o clase social. En este escenario, las políticas de transporte serán equitativas si favorecen a los grupos económica y socialmente vulnerables, compensando por las desigualdades. Las medidas que tienden a favorecer a estos grupos se denominarán progresivas y las que posean carga excesiva sobre ellos serán llamadas regresivas; y c) *Equidad vertical respecto a necesidades y habilidades de movilidad*: se preocupará por la distribución de impactos entre individuos y grupos que difieren en habilidades y necesidades de transporte. Generalmente este tipo de equidad refiere a los diseños universales que no excluyan a ningún viajero con algún tipo de discapacidad u otra necesidad especial (Litman, 2011: 3).

Resulta claro que el criterio de equidad adoptado en este trabajo es el vertical relacionado a ingreso y clase social. Es por esto que la evidencia empírica que comienza a presentarse a continuación intentará no perder de vista ese clivaje al considerar los impactos, se traten éstos de costos o beneficios.

3. Transporte público, pagabilidad y estructura tarifaria en Montevideo

CyE

Año VI

Nº 11

Primer

Semestre

2014

Movilidad y transporte público en Montevideo

En la actualidad, en Montevideo se registran más de dos millones de viajes diarios si se excluyen aquellos a pie no mayores a diez cuadras de distancia. De ellos el 42% se realiza a través del transporte público colectivo y algo más del 44% en modos privados (Hernández, 2012c). De esos viajes, la mayoría tienen como destino la zona de la centralidad histórica, que concentra alrededor del 12% de los desplazamientos

El Plan de Movilidad Urbana rompió con una lógica incremental en la toma de decisiones sobre transporte público e instaló –al menos en su comienzo– una mirada de largo plazo (con el año 2020 como horizonte) e integral en relación al sistema cuyo norte paradigmático es el de un modelo de movilidad sustentable.

totales y que, si se le suman otras centralidades de carácter comercial cercana alcanzaría el 18%. La otra zona con alta atracción de viajes es la región costera hacia el este (la centralidad de Pocitos y Punta Carretas y hacia el norte de esta región), que concentran un 7% de los desplazamientos totales, los que, sumados al territorio correspondiente a la Unión y zonas aledañas se incrementarían hasta el 15% (Intendencia de Montevideo, 2008). En cuanto al principal motivo de los viajes —y sin tener en cuenta el regreso al hogar— en el año 2009 podría destacarse que el 39% de ellos es el trabajo, 23% compras y tareas de cuidado como acompañar a niños al centro educativo, 14% el estudio, 12% actividades de ocio y 4% por razones de salud (Hernández, 2012c).

El sistema de transporte público urbano está compuesto por cinco empresas operadoras que actúan como permisarias de la explotación de los recorridos, cuya propiedad detenta la Intendencia de Montevideo (IM) que es la entidad pública encargada de supervisar y regular el funcionamiento del sistema. Entre sus potestades más importantes se cuentan justamente la adjudicación de líneas, recorridos y permisos y la fijación de tarifas. Adicionalmente, y como se verá más adelante, junto a otros entes públicos (como los Ministerios de Transporte y Economía) se encarga de los subsidios a sectores específicos (por ejemplo, jubilados y estudiantes). En el sector se encuentran

empleadas alrededor de 6.400 personas y se operan aproximadamente 1.500 autobuses. Uno de los operadores (la empresa CUTCSA) ocupa un lugar dominante en relación a las restantes compañías, concentrando el 61% del total (Urse y Márquez, 2009).

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta el sistema refiere a su velocidad comercial, que aparece como uno de sus flancos más débiles (Banco Interamericano de Desarrollo, 2008a, 2008b). Algunos documentos la ubican en 16 km/h (8 en la zona céntrica) y desde el gobierno departamental se pretende llevarla a 18 km/h y a 22 en los carriles exclusivos. De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (2008b), uno de los indicadores de Impacto del Plan de Movilidad Urbana a desarrollarse en Montevideo es justamente la velocidad comercial del servicio en los corredores exclusivos de transporte público que se van a construir en el marco de dicho plan.

El plan recién mencionado es una de las grandes novedades en materia operativa, institucional y de infraestructura. Comienza a instrumentarse en la segunda mitad de la década de 2000 e implica un involucramiento mucho mayor de la IM a la hora de diseñar y formar parte de la operación del sistema (al menos en su dimensión financiera y tecnológica). El Plan de Movilidad Urbana rompió con una lógica incremental en la toma de decisiones sobre transporte público e instaló —al menos en su comienzo— una mirada de largo plazo (con el año 2020 como horizonte) e integral en relación al sistema cuyo norte paradigmático es el de un modelo de movilidad sustentable que, en cuanto a pasajeros, opta por priorizar las opciones públicas colectivas (ver Intendencia de Montevideo, 2008). En ese marco, uno de sus objetivos fundamentales fue llegar a un sistema integrado de transporte multimodal y metropolitano.

Entre las medidas específicas que se instrumentaron con éxito se destaca la introducción de tecnología en los buses (boletera electrónica, rastreo por sistema GPS). Esto permitió generar avances significativos en materia de integración de aspectos que antes aparecían como desagregados o atomizados. Entre los elementos de integración más destacables se cuentan: a) la instalación de un único medio de pago electrónico (aunque su uso es opcional pudiéndose abonar en efectivo dentro del autobús), b) la publicación de recorridos (con recomendaciones de itinerarios, independientemente de la empresa, para ir de un punto a otro de la ciudad) y horarios de todas las empresas en la página web de la IM. Hasta el año 2009 la publicación de esta información era discrecional a cada empresa y se encontraba dispersa, c) la integración tarifaria para tickets de transporte con tarifa plana en base horaria (una hora en el boleto común y la opción de dos horas

con el pago de un suplemento). A través de estas opciones, el usuario compra un ticket y éste le permite utilizar todos los trayectos que desee en cualquier recorrido y cualquier sentido. Adicionalmente, como se analizará más adelante, estas medidas pueden tener efectos sobre la capacidad de pago, y d) recorridos locales y metropolitanos operados por más de una empresa bajo la supervisión de la IM, que es la que diseña el recorrido, fija pautas de funcionamiento y distribuye entre los operadores. Se trata de varios servicios locales más tradicionales, un servicio diferencial metropolitano hacia la zona este y un servicio céntrico cuya tarifa es la mitad que la normal (en este caso incluso la identificación de los autobuses responde a un diseño con imágenes de locaciones emblemáticas de la ciudad y no a los colores corporativos de las empresas que lo operan)⁶.

La capacidad de pago por transporte de los montevideanos

Como ya se mencionó en la sección anterior, los estudios disponibles en la región ponen de relieve la capacidad de pago como un nudo significativo para entender los problemas de accesibilidad. Como afirma Thompson (2002), en nuestro continente el transporte urbano representa un costo elevado tanto para los presupuestos de las ciudades como para los de las familias. Para este autor dicho costo tiene un componente básico por los viajes “obligados” y otro de carácter “opcional”



6 Cuando se comenzó con la intervención en infraestructura y reorganización de recorridos el plan se enfrentó a una multiplicidad de dificultades y contratiempos que generó una creciente sensación de fracaso en la opinión pública. Esto se asocia a la puesta en funcionamiento de un corredor exclusivo (“corredor Garzón”) en la zona noroeste de la ciudad. Si bien no se cuenta con información sistemática para evaluar su performance, el impacto mediático y político que generó este corredor es fácilmente advertible. Entre otros, algunos de los indicadores más notorios de sus efectos fue la reciente remoción del director del Departamento de Movilidad, el reconocimiento público por parte de la intendente de Montevideo sobre sus problemas y, en el último trimestre de 2013, la lisa y llana reformulación del plan en el área de infraestructura. Esto implicó ralentizar obras de un segundo corredor (y finalmente se presume que será más corto en su trazado) y la suspensión de obras previstas en otros corredores. Este impacto también llegó a tener una fuerte presencia en uno de los termómetros socioculturales más relevantes de la ciudad que son las representaciones de murgas durante el carnaval. Éstas constituyen sátiras acerca de temas de coyuntura del año que pasó y el corredor y su “lentitud” fue tema recurrente en los libretos humorísticos. En cuanto al impacto propiamente dicho, la realidad es que no existe información sistemática pública al respecto. Desde las autoridades, parece existir consenso en que efectivamente no terminó constituyendo un ahorro de tiempo significativo lo que se tradujo vía imposición de transbordos en un punto de intercambio en aumentos de tiempo de viaje. Parte de ello es atribuido a la falla en la sincronización de semáforos a lo largo del corredor de unos 6 km de longitud. En este panorama, si bien varios aspectos de la integración tarifaria ya se encuentran consolidados, el rol de la Intendencia como rector de esta política pública ha quedado en entredicho. Probablemente esto también impacte en la relación con los operadores.

que tiene que ver con la elección de modos de mayor o menor calidad. Entre los estratos más pobres, el componente “obligado” tiene un peso mayor y se asocia a su cautividad respecto a los modos colectivos.

El costo asumido por las familias aporta pistas sobre la capacidad de los hogares para pagar por el transporte público así como sobre la forma en que se distribuyen dichos costos entre los estratos sociales y usuarios de distintos modos (Carruthers *et al.*, 2005). Y permite aproximarse empíricamente a la definición presentada con anterioridad, esto es la pagabilidad como la capacidad de personas y hogares de consumir el transporte público que necesitan sin sacrificar viajes u otros bienes básicos.

Ahora bien, ¿cómo es posible captar este concepto desde la realidad? ¿cuál es el indicador que nos permitiría afirmar que en una ciudad determinada nos encontramos frente a problemas de pagabilidad por transporte público? La realidad muestra que, estrictamente hablando, no existe un indicador que logre sintetizar de manera categórica este concepto. Una de las principales dificultades con cualquier indicador sintético en este sentido es su carácter no monótono (Gomez-Lobo, 2007). Esto significa que no es claro que, por ejemplo, un hogar que gasta un porcentaje mayor a determinado umbral esté en peores condiciones que otro que gasta por debajo de éste. En otras palabras, la interpretación no es categórica ni permite inferir automáticamente mayores o menores niveles de bienestar en la población. Por supuesto que es deseable de todas formas contar con esta información en tanto que, con la información contextual adecuada, ésta es muy valiosa para aproximarse al esfuerzo económico que deben hacer las familias para utilizar el transporte.

Esta no es una situación atípica respecto a otras políticas públicas en las que los indicadores deben necesariamente ser contextualizados para su análisis. En todo caso, lo que no hay que perder de vista es que estas medidas son justamente aproximaciones. A modo de ejemplo, conocer el precio de la tarifa común es valioso, pero puede constituir información incompleta si no se la estandariza en relación a la cantidad de transporte que se pretende consumir y a los ingresos de las personas. De la misma forma, el hecho que en una ciudad los hogares del quintil más pobre gasten 10% y en otra esta cifra trepe al 15% podría indicar que en la primera ciudad la pagabilidad es mayor. Pero cabría preguntarse si esta afirmación se sostendría si además supiéramos que en la primera ciudad el gasto en alimentación es del 15% y en la segunda del 5%. En ese caso, al observar la estructura general de consumo de los hogares ciertamente podríamos poner en duda hasta qué punto esa mayor pagabilidad es sinónimo de bienestar en esos hogares. Por otra parte, siempre subyace la pregunta fundamental acerca de los patrones

de consumo propiamente dichos, esto es si con ese nivel de gasto efectivamente dejan de sacrificar viajes deseados o necesarios.

Una vez más, estas precisiones deben ser tenidas en cuenta pero no invalidan el valor de estos datos. Es más, con una adecuada contextualización la información aumentará su validez interna y será más fidedigna respecto al concepto estudiado. En este caso, para maximizar dicha validez se opta por presentar una amplia batería de indicadores sobre capacidad de pago. Por ello, en esta sección se presentarán tres tipos de indicadores: a) de nivel tarifario (el costo de una tarifa básica en el sistema) en términos reales, b) de “canastas” tarifarias: la conformación de un

***El costo asumido por las familias
aporta pistas sobre la capacidad
de los hogares para pagar por el
transporte público así como sobre la
forma en que se distribuyen dichos
costos entre los estratos sociales y
usuarios de distintos modos.***

paquete de viajes que presumiblemente serán demandados por una persona, generalmente se trata de dos tickets por día durante los días hábiles de un mes. Esta información se presentará como el porcentaje del ingreso per cápita de los hogares, y c) datos de encuestas de gasto e ingresos: esta es la metodología que se encuentra más frecuentemente en la literatura y en general es la que permite mayor nivel de precisión y reflexión a la hora de estudiar la capacidad de pago en tanto permite cuantificar el lugar de los gastos de transporte en el marco de los presupuestos de los hogares.

Antes de repasar esta batería de indicadores, vale la pena observar el comportamiento de Montevideo en relación a otras ciudades. Para eso se recurre a continuación a datos del Observatorio de Movilidad Urbana, que constituye para América Latina un ejemplo seminal de construcción de estadísticas comparadas en materia de movilidad. Como en todo esfuerzo de esta naturaleza, las limitantes nacionales y cruzadas conspiran contra la riqueza de la información, obteniéndose generalmente las expresiones mínimas de las variables⁷.

7 El Observatorio de la Movilidad Urbana es probablemente el único proyecto exitoso en cuanto a construcción de indicadores comparados de movilidad. Se encuentra disponible en omu.caf.com (visitado en octubre de 2013).

De todas formas permite posicionar al caso montevideano en el contexto regional para dos aproximaciones básicas: costo de la tarifa y costo de un paquete de boletos por una medida de ingreso administrativo (salario mínimo).

Como puede observarse en la tabla que sigue, Montevideo se encuentra en el centro de la distribución y por debajo del promedio (U\$S 0,83) del costo de una tarifa de autobús medido en dólares. Al estandarizarlo por el salario mínimo nacional, los autobuses en Montevideo aparecen como más caros que otras varias ciudades y se ubica entre los financieramente menos accesibles de las ciudades estudiadas. En parte esto es efecto del carácter nominal del salario mínimo en Uruguay, ya que en los hechos es muy baja la proporción de trabajadores cuya remuneración es efectivamente dicha cifra, que se utilizó históricamente como medida de indexación.

Tabla 3.1. América Latina (15 ciudades): Tarifas de servicios de autobús y costo de un paquete de 50 tarifas de este servicio, año 2007. En dólares estadounidenses y porcentaje sobre salario mínimo nacional

ÁREA METROPOLITANA	Tarifas Autobús (USD)	Paquete de 50 tarifas (% de salario mínimo)
CIUDAD DE MÉXICO	0,18	7,3
SAN JOSÉ	0,19	3,2
LEÓN	0,27	11
BUENOS AIRES	0,29	4,6
LIMA	0,30	8,1
CARACAS	0,37	5,9
GUADALAJARA	0,46	18,3
BOGOTÁ	0,51	10,8
MONTEVIDEO	0,58	20,8
SANTIAGO	0,62	13,2
CURITIBA	1,06	25
BELO HORIZONTE	1,12	26,3
PORTO ALEGRE	1,12	26,3
RÍO DE JANEIRO	1,17	27,6
SÃO PAULO	1,28	30,3

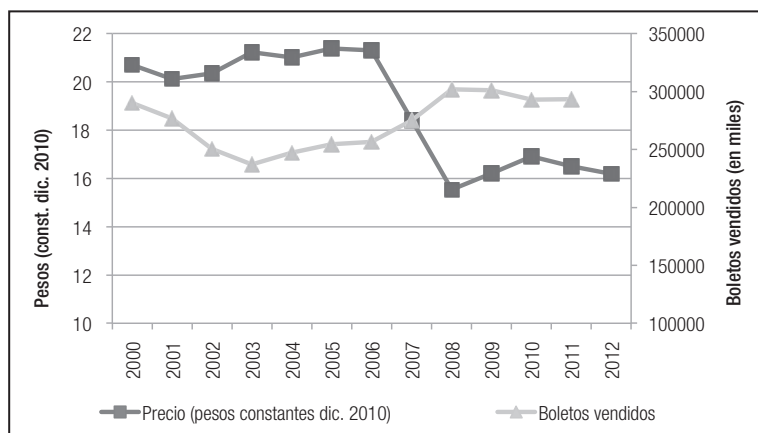
Fuente: Observatorio de la Movilidad Urbana, Corporación Andina de Fomento.

Lo que se desprende claramente de esta tabla es que el costo unitario del transporte público en la ciudad no es de los más caros de

la región. No obstante ello, también es destacable que se encuentra por debajo únicamente de ciudades brasileñas —con excepción de Santiago— que cuentan con un mecanismo que cubre el costo de 50 boletos a aquellos trabajadores que les represente más del 6% de su salario⁸.

Concentrando la mirada en Montevideo, otra forma de aproximarse a la carga financiera que implica el uso del transporte público es observar la evolución de la tarifa en términos reales. Eso es lo que se aprecia en el siguiente gráfico: la evolución de la tarifa del boleto “común”, el de mayor uso especialmente entre personas que realizan viajes al trabajo. También se incluye la cantidad total de boletos vendidos por el sistema en cada año.

Gráfico 3.1. Montevideo: Evolución de la tarifa común y de la cantidad de boletos vendidos, 2000-2012. En pesos de diciembre de 2010 y miles de boletos



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Intendencia de Montevideo deflactados con datos del IPC del Instituto Nacional de Estadística.

NOTA: cuando la tarifa modificó el valor a lo largo del año, éste se obtuvo a partir de una media de los valores ponderada por la cantidad de días que cada valor estuvo vigente.

La información de este gráfico pone de manifiesto el esfuerzo de los últimos años por abatir la tarifa. Esto se registra con mayor intensidad a partir de la segunda mitad de la década de 2000, en la que la tarifa



⁸ Este mecanismo es limitado en tanto alcanza únicamente a los trabajadores formales.

registra un importante abatimiento —que implicó incluso una rebaja en pesos corrientes— que se mantiene en niveles relativamente similares hasta el año 2012. Coincide ese punto en el tiempo con el fin de una crisis económica de grandes dimensiones en el país, que comenzó en 2002 y disparó el desempleo a niveles históricamente altos. Hacia finales de 2004 se consolidaba el inicio de la recuperación económica, que luego derivó en varios años de crecimiento económico sostenido con ritmos muy altos para el país. Este dato viene a cuenta de cómo la cantidad de boletos vendidos también acompaña —asociada negativamente— a la tarifa. En la peor etapa de la crisis, el precio del boleto sufrió una suba al tiempo que disminuía dramáticamente la cantidad de boletos vendidos.

La marcada disminución del año 2007 evidencia la incorporación al esquema tarifario de subsidios generales que actuaron directamente sobre la tarifa y se mantienen hasta nuestros días. Por esto es posible afirmar que la última década está claramente marcada por cierto cuidado por mantener la tarifa en niveles estables. Esto, combinado con la instrumentación de dispositivos que actuaron directamente a la baja sobre ella, redundó en una tarifa que en términos reales es prácticamente un 25% más barata que diez años atrás.

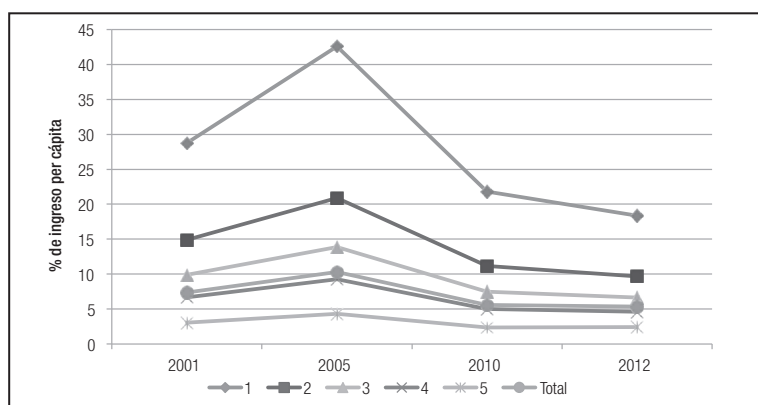
Hasta aquí la evolución aislada de uno de los componentes imprescindibles para entender la capacidad de pago que es el nivel tarifario. Pero lógicamente, la carga para las personas y los hogares está definida por la intensidad con que se consume el transporte. Una forma de considerar al menos de forma indirecta este consumo es fijar una cantidad de viajes que se asumen serán suficientes para que los miembros de un hogar puedan desarrollar sus actividades. Es así que se calcula el costo de una canasta de viajes y se lo compara con un indicador de los ingresos per cápita de los hogares. A esta estrategia de medición se la conoce en varios estudios como “índice de pagabilidad” (Carruthers *et al.*, 2005; CEPAL, 2004; Falavigna *et al.*, 2011; Gomide *et al.*, 2005) y consiste en una medida atractiva por su legibilidad a los efectos de la discusión sobre política pública y por la sencillez con que se puede acceder a la información para construirlo. Dependiendo de los intereses del investigador, la canasta de viajes tendrá mayor o menor cantidad⁹.

9 Así por ejemplo, Carruthers *et al.* (2005) plantea una canasta de 60 viajes de 10 km, asumiendo que incluye viajes al trabajo y otros con terceros propósitos. En Falavigna *et al.* (2011) the advantages and problems of using the ratio of family costs spent on public transport and the average household income as an indicator for assessing equity are reviewed. It was made a practical application of the indicator by comparing

Una vez que se define dicho paquete, es posible deducir los efectos diferenciales del ingreso y la cantidad de personas que se deben atender con dicho ingreso sobre el consumo de transporte en el hogar. Uno de los intereses fundamentales de este índice radica en observar el comportamiento diferencial por estratos. Esa es la información que se presenta en el siguiente gráfico, una vez más observando la evolución de la variable en este caso para un conjunto de años hasta el último dato disponible del año 2012.

Resulta categórico pues cómo la tarifa del transporte público constituye a priori una potencial herramienta de influencia sobre el bienestar de los hogares más pobres, al menos entendido como la maximización de su capacidad de pago.

Gráfico 3.2. Montevideo: Costo de una canasta de 60 viajes de tarifa común según quintiles de ingresos (años 2001, 2005, 2010 y 2012). En porcentaje sobre ingreso per cápita.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Intendencia de Montevideo para tarifas y de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística para ingresos por quintil.

affordability of transport cost in the cities of Porto Alegre (Brazil se asumen 44 de la misma distancia y en los datos del Observatorio de la Movilidad Urbana 50.

En primer término, los datos son categóricos en cuanto al diferencial del índice de pagabilidad de cada estrato. En 2012, los hogares del quintil inferior de ingresos presentaban un índice del 18%, más de tres veces el del promedio y siete veces superior que el del quintil superior de ingresos. Existe una diferencia significativa entre el primer y segundo quintil, una suerte de escalón bastante más amplio que en el resto de la escalera de estratificación. Este dato debe ser tenido en cuenta en tanto indica que es probablemente en este quintil donde se esté sufriendo exclusión por falta de pago y que probablemente esta circunstancia se modera significativamente —al menos en términos promedio— ya desde el siguiente quintil.

Al observar la evolución en el tiempo de este índice, vuelve a ponerse de manifiesto la marcada intencionalidad por abatir la tarifa por parte de las autoridades en el año 2006. Esto tuvo incidencia en el conjunto de estratos, pero en todos los casos la incidencia en términos absolutos es siempre mayor en los hogares del 20% más pobre. De hecho, la brecha entre el primer quintil y los restantes se redujo significativamente cuando se comparan los dos extremos de la serie. Luego de un deterioro importante del índice en la primera mitad de la década, fruto de la propia evolución de la tarifa combinada con la severa crisis económica, ya en el año 2010 se registra un descenso significativo seguido de una pauta estable para los dos años siguientes.

Es destacable en este caso que las modificaciones en esta variable, tanto positivas como negativas, impactan diferencialmente sobre el quintil 1 y también sobre el quintil 2. Mientras que en los restantes estratos el punto de partida y la variación son moderadas, especialmente en los hogares ubicados en el extremo inferior de los ingresos sufren las variaciones de forma significativa. Resulta categórico pues cómo la tarifa del transporte público constituye a priori una potencial herramienta de influencia sobre el bienestar de los hogares más pobres, al menos entendido como la maximización de su capacidad de pago. E igual de significativa es la afirmación inversa, las variaciones al alza en la tarifa parecen golpear de forma diferencial a estos mismos estratos.

Las aproximaciones a la capacidad de pago repasadas hasta aquí resultan valiosas para conocer la evolución de la tarifa e identificar orientaciones de política pública hacia su abatimiento. También permite especular sobre el efecto diferencial entre estratos de las variaciones en ellas y cuál es el peso teórico que un paquete de movilidad mínima puede tener. Esta información no da cuenta del consumo real de las personas ni las condiciones en que éste tiene lugar como, por ejemplo, el acceso o no a determinadas tarifas bonificadas. Tampoco

da cuenta del contexto de consumo de otros bienes para el hogar en que el transporte es pagado.

Para lograr una aproximación aún más precisa a la capacidad de pago de los hogares, es posible analizar directamente cuál es la estructura de gastos declarada por éstos y qué rol juega el transporte urbano en ella. Esto permitirá inferir cuánta presión ejercen los costos monetarios de la movilidad —especialmente aquella en medios motorizados— sobre las familias de los distintos estratos socioeconómicos. Para ello, deberá tenerse en cuenta, por un lado, el porcentaje de los ingresos que es efectivamente utilizado para consumir productos y servicios relacionados al transporte. Por el otro, cuáles son los bienes contra los que los gastos de transporte “compiten”, es decir, del dinero que se gasta en el hogar cuánto se destina a bienes básicos —y relativamente insustituibles— y cuánto a bienes que, de no ser consumidos, probablemente no comprometan seriamente el bienestar de los hogares.

Para la construcción de la información se recurrió a los dos puntos en el tiempo disponibles, que coinciden con las últimas dos encuestas de gastos e ingresos llevadas a cabo en el país. La más reciente corresponde al relevamiento del ciclo 2005-2006 al tiempo que a los efectos de comparación también se incluirán datos correspondientes a la encuesta de gastos e ingresos del ciclo 1995-1996¹⁰.

Para comenzar con el análisis de la información, la tabla que sigue expone la estructura de gastos de los hogares de Montevideo sobre sus ingresos totales discriminando por el quintil de ingresos per cápita al que pertenecen. En ella se destacan individualmente los rubros de vivienda y alimentación básica, que excluye bebidas



10 Para la utilización de ambos relevamientos se recodificaron los rubros en la encuesta 1994-1995 (que se la nombrará como 1995) de tal forma que fueran comparables con los de la encuesta 2005-2006 (que se la nombrará como 2006). En la enorme mayoría de los casos se logró generar rubros idénticos, con algunas excepciones en las que el nivel de desagregación más alto (codificación ONU a 6 dígitos) no permitió hacerlo. La excepción la constituyen rubros puntuales como por ejemplo en el caso de vivienda el seguro de la vivienda que en 1995 está incluido dentro del rubro vivienda pero en 2006 lo está en el de gastos diversos. Una vez más, los gastos más relevantes y recurrentes (alquiler en el ejemplo mencionado) están descubiertos. Vale decir que salud, educación y el resto de los rubros desagregados aparecen completamente equivalentes. Otra diferencia importante es que en la encuesta 2006, la cantidad de casos es 1,5 veces mayor que la de 1995 y el nivel de apertura y estadísticas consolidadas y criticadas desde el propio INE también es mucho más importante. La única diferencia sustantiva es que los gastos no imputables al consumo fueron subsumidos en cada rubro para 1995, más allá de que generalmente los rubros responden a un tipo de gasto, por lo que la distorsión no es significativa. Por estos motivos, la comparación debe ser realizada con cautela y —como es el caso de esta investigación— perseguir objetivos ilustrativos y de comparación de estructuras de gasto más que de niveles del mismo.

alcohólicas y otros consumos no indispensables como tabaco. La estructura de consumos es muy similar en los puntos considerados, siendo algo mayor la incidencia del rubro vivienda en el punto más alejado en el tiempo.

Tabla 3.2. Montevideo: porcentaje de gastos sobre el total de ingreso de los hogares por rubros de gasto según quintiles de ingreso, años 1995 y 2006. En puntos promediales simples.

	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5	TOTAL
<i>1995</i>						
VIVIENDA	30,5	30,1	32,1	33,7	32,0	31,7
ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS	35,5	27,1	21,4	18,6	12,6	23,1
SALUD Y EDUCACIÓN	10,4	13,4	14,2	12,5	9,4	12,0
TRANSPORTE URBANO	5,1	5,4	7,0	6,1	7,1	6,2
OTROS	18,4	23,9	25,2	29,1	39,0	27,1
<i>2006</i>						
VIVIENDA	28,2	28,4	27,5	24,7	24,9	26,7
ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS	34,8	23,7	18,6	15,3	10,6	20,6
SALUD Y EDUCACIÓN	3,7	9,0	12,3	12,6	11,0	9,7
TRANSPORTE URBANO	6,8	7,0	6,5	7,1	6,5	6,8
OTROS	26,4	31,9	35,1	40,3	47,1	36,2

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Gastos e Ingreso de los Hogares (ENIGH) 1994-1995 y ENIGH 2005-2006.

Ahora bien, al considerar la información discriminada por los ingresos de los hogares, la estructura del gasto se trastoca. Esto es especialmente cierto en el caso del rubro alimentación, que es el único en el que se invierte el orden con el rubro vivienda. En efecto, los hogares en el 20% inferior de ingresos ven más de la tercera parte de sus ingresos comprometidos para alimentación básica. Este compromiso disminuye sistemáticamente a medida que se incrementa el ingreso hasta llegar al quintil más rico en el que se afecta algo más del 10% de los ingresos a este rubro. El rubro vivienda —que constituye el otro gasto relevante para los hogares montevideanos— es más estable a lo largo de los estratos. En 2006 era apenas inferior entre los estratos más pudientes, mientras que en 1995 se mantenía estable.

Al observar salud y educación, en 2006 la diferencia es bien clara entre el primer quintil y los restantes cuatro, especialmente los tres del extremo superior. El hecho de que en el primer quintil el gasto sea tan bajo probablemente obedezca a la matriz de protección social del país, que ofrece servicios gratuitos en ambas

áreas a los que la enorme mayoría de la población puede acceder. En el caso de los hogares de altos ingresos, el motivo más factible tiene que ver con el recurrir a mecanismos de mercado por un sencillo proceso de privatización por defecto (decantarse por opciones de mercado).

Es entonces que se podría afirmar que, como era esperable, la estructura de consumo de los hogares está pautada por el estrato socioeconómico. En líneas generales, los hogares de estratos bajos comprometen en mucho mayor medida sus ingresos en la adquisición de bienes básicos, que son justamente los que menos mar-

El rubro transporte, sin desagregar, admite en realidad varios ítems que escapan ampliamente de la noción de transporte urbano.

gen de maniobra otorgan a la hora de configurar el presupuesto familiar ya que no pueden dejar de consumirse. Entre los dos quintiles inferiores —en particular en el primero— la prioridad de los bienes alimentarios sumado a los gastos en vivienda (en este caso con peso muy similar para todos los estratos) es muy marcada. Por supuesto, las razones para esto pueden encontrarse en la propia magnitud de los ingresos sobre los que se dividen los gastos y, en el caso de la alimentación especialmente, en el hecho de que es en los quintiles inferiores donde se concentran los hogares más numerosos. Todo esto hace que los bienes básicos presionen significativamente y “rigidicen” el presupuesto, en tanto buena parte de los ingresos serán consumidos en forma de alimentos. Expresado de otra forma, en los hogares más pobres el ingreso disponible al deducir los gastos en comida, alquiler y mantención de la vivienda es muy reducido. Y es este el espacio donde debe acomodarse el gasto en transporte, por lo que si es alto competirá con los bienes básicos mencionados. Esta situación no es nueva y resulta muy similar a la ya registrada en la década del noventa.

La única diferencia se manifiesta en el rubro salud y educación, en el que el último dato disponible permite entrever la marca de los servicios públicos que benefician en materia de ingresos a los

hogares más pobres¹¹. El caso del transporte escapa a esa lógica ya que su participación aparece como estable a lo largo de todos los quintiles, especialmente en los datos de 2006.

El rubro transporte, sin desagregar, admite en realidad varios ítems que escapan ampliamente de la noción de transporte urbano. Así por ejemplo, en este rubro podrán encontrarse otros ítems que en realidad no traslucen movilidad cotidiana sino por ejemplo esparcimiento (el caso de los viajes al exterior). Este subconjunto de gastos presenta una relación lineal con ingreso, son cada vez mayores entre los estratos más pudientes. Por eso es relevante considerar una definición más estrecha de transporte urbano, que se presenta en el gráfico que sigue¹² (ver gráfico 3.3).

Este gráfico permite apreciar en mayor detalle la estabilidad recién mencionada en materia de la proporción del ingreso utilizada para consumir transporte urbano. Mientras que en 1995 en el marco de una distribución muy estable los quintiles más pobres declaraban

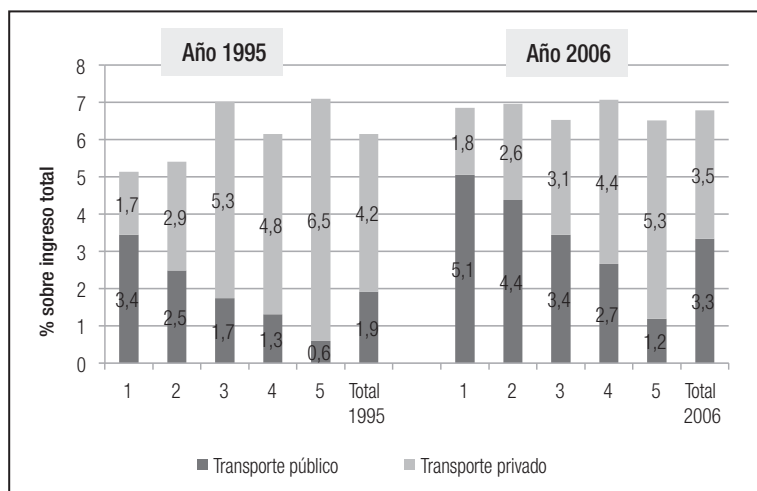
|||||

11 Por supuesto que no se tiene en cuenta aquí que la inversión diferencial se asocia a la obtención de distintas calidades. En el año 1995 las diferencias entre estratos están dadas casi exclusivamente por el gasto en salud, no así en educación.

12 A los efectos de la especificación de este rubro, los gastos se clasifican incluyendo los siguientes componentes para cada categoría: **a) Transporte público:** boleto de ómnibus, transporte combinado de pasajeros en medios distintos, transporte interdepartamental (no esparcimiento) y pasaje de tren; **b) Transporte privado:** accesorios y repuestos de auto, accesorios y repuestos de moto y bicicleta, alquiler de garaje y cochera por mes, automóviles, servicio de diagnóstico de (Computest), reparación de chapa y pintura, estacionamiento (no por mes), gas oil para transporte personal, servicio de gomería, lavado y engrase, licencia de conducir, lubricantes, aceite y cambio de aceite, nafta, para transporte personal, neumáticos, cámaras, cubiertas, patente de rodado, reparaciones mecánicas de vehículos, servicio de auxilio de automóvil (cuota mensual), servicio de remolque de vehículo y servicio de transporte escolar; **c) Otros de transporte:** alquiler de automóviles sin conductor, alquiler de motos y bicicletas, compra de automóvil o camioneta, compra de bicicleta, compra de moto de menos de 50 cc, empadronamiento de vehículo, fletes, gastos menores de transporte en viajes, lecciones para conducir, servicio de mudanza, pasaje de ómnibus internacional, pasaje de avión o barco, peajes y transporte interdepartamental (esparcimiento). Dentro del rubro transporte público también se computan aquellos correspondientes a los gastos en transporte no motorizado (caballos para transporte personal, compra de otros equipos de transporte personal, reparación de bicicletas y vehículos sin motor). Los gastos en transporte público individual (taxis y remises) se cuentan dentro del gasto en transporte privado. Las categorías son equivalentes entre los dos períodos considerados con excepción de alquiler de automóviles (que aparece listado en los rubros 1995 pero no se imputa ningún consumo en la base de datos), boletos de tren (no aparecen en 1995) y los boletos interdepartamentales que en el caso de 1995 no aparecen desagregados entre aquellos de esparcimiento y los de no esparcimiento. Por tal motivo todos los viajes interdepartamentales se clasificaron en el subrubro “otros de transporte”, es decir que no son considerados como transporte urbano.

gastar una proporción inferior en transporte urbano, en 2006 estas cifras se vuelven prácticamente indiferentes al estrato. Esta situación responde a un aumento de los gastos de los hogares en transporte público, una de cuyas posibles explicaciones pueda tener que ver con el mayor dinamismo económico y, por ende, la mayor demanda por viajes en el transporte colectivo.

Gráfico 3.3. Montevideo: Gasto en transporte urbano de los hogares según quintil de ingreso per cápita, años 1995 y 2006. En porcentaje del ingreso total de los hogares.



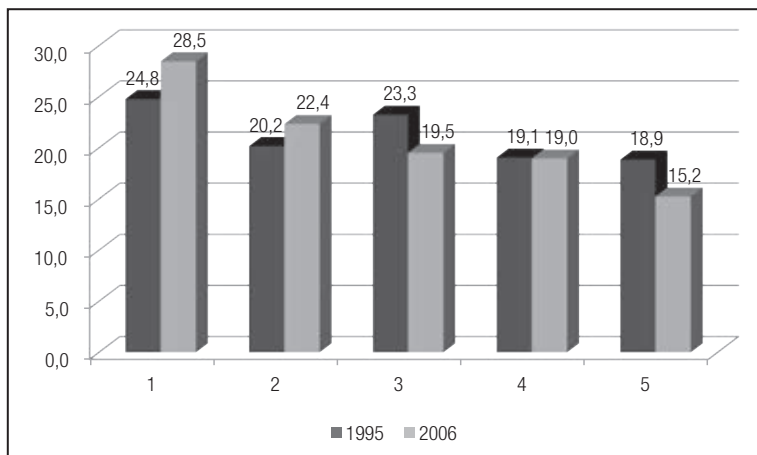
Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Gastos e Ingreso de los Hogares (ENIGH) 1994-1995 y ENIGH 2005-2006.

La tendencia que sí se mantiene sin cambios a lo largo del tiempo es que al desagregar el transporte urbano entre el privado y el público la asociación entre el estrato y la distribución de estas categorías es categórica. A medida que aumenta el ingreso, también aumenta la proporción de gastos en transporte privado. Así, mientras que los hogares del primer quintil gastaron 7 de cada 10 pesos para transporte urbano en el modo público, en el otro extremo esta cifra se reduce a menos de 2 de cada 10. Como con otros bienes, se podría especular con cierta seguridad que los hogares más pudientes consumen servicios de mayor calidad fruto de utilizar transporte privado que les garantiza entre otras cosas mayor comodidad, velocidad y flexibilidad de destinos y horarios. La diferencia en el caso del transporte urbano en 2006 es que para estos bienes los hogares más pobres pagan la misma proporción de sus ingresos que los más ricos.

Asimismo, no debe perderse de vista la distribución simple del presupuesto dedicado al transporte público. Es notorio el hecho que los sectores pobres destinan porciones más significativas de sus ingresos. Esto es relevante para tomar dimensión de los efectos de variaciones al alza en la tarifa. Cuanto mayor sea el porcentaje destinado por los hogares al transporte público, mayor será su vulnerabilidad respecto a modificaciones tarifarias.

En el siguiente gráfico se vuelve a mostrar la información sobre gasto como proporción del ingreso, pero esta vez tomando el ingreso per cápita como denominador de la operación. En este caso toma protagonismo la cantidad de personas que viven en el hogar. Este factor está asociado a los gastos en alimentación que es parte importante del conjunto de bienes básicos y es uno de los rubros donde mayores diferencias absolutas existen entre los distintos quintiles y definen de cierta forma el porcentaje de ingreso disponible.

Gráfico 3.4. Montevideo: Gasto en transporte urbano según quintil de ingresos, años 1995 y 2006. En porcentaje del ingreso per cápita de los hogares.



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Gastos e Ingreso de los Hogares (ENIGH) 1994-1995 y ENIGH 2005-2006.

Los datos del gráfico dan cuenta del ingreso posterior al gasto en transporte ajustado por la cantidad de personas a las que se tiene que mantener con él. Si bien este dato podría tener que ver con que en los hogares más pobres haya más personas para transportar¹³, el efecto de

13 En ese caso a un costo de transporte per cápita –como proporción de los ingresos– mucho más barato que en los hogares más ricos, lo que redundaría en una misma proporción de gastos sobre ingreso total.

esta mayor demanda es limitado en tanto estos hogares, además de ser más grandes, concentran mayor número de niños cuyas necesidades de transporte en general se dan a través de medios no motorizados.

Al observar la distribución de este indicador por quintiles, se advierte una pauta regresiva que es más acentuada que al considerar el ingreso total. El gasto sobre ingreso per cápita en los hogares del primer quintil dobla al del quinto en el año 2006, donde el nivel de regresividad es marcadamente superior que diez años antes. En otras palabras, el lugar que ocupa el transporte es mucho más importante entre los hogares pobres cuando se considera la cantidad de

Como en otros bienes públicos donde nadie se opondría a apoyar financieramente para garantizar su acceso (como el agua o la energía), la autoridad puede asumir parte de la carga financiera y alivianársela a personas o grupos específicos donde exista interés social por su participación del bien.

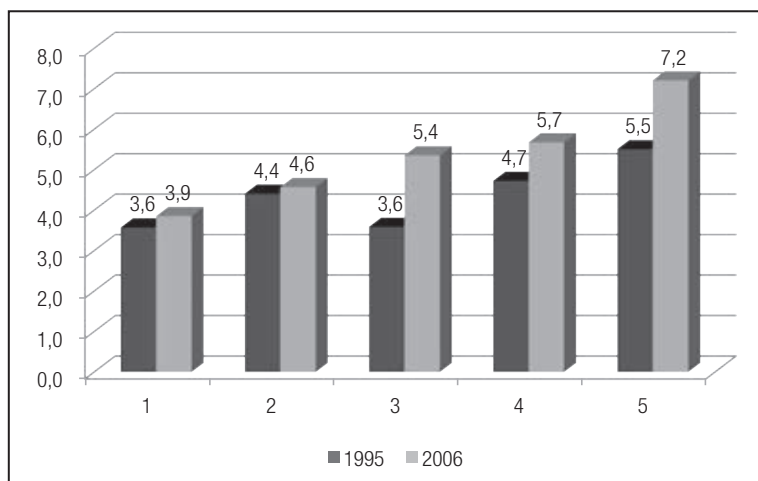
personas a las que debe atenderse con el ingreso disponible posterior al gasto en transporte.

Para finalizar el análisis de la capacidad de pago por transporte, es necesario intentar dar cuenta de la “competencia” que se desata entre distintos rubros por la asignación presupuestaria. Esta competencia es, claro está, mucho más intensa en presupuestos limitados. Para capturarla, se presenta a continuación la noción de disponibilidad competitiva, que refleja cuánto “amenaza” su presupuesto el actual gasto en transporte o un aumento de éste. El razonamiento es sencillo, cuanto mayor porción del presupuesto esté cubierta para bienes básicos, menor margen de maniobra tendrán los hogares para integrar su consumo de transporte. El supuesto que subyace es que el consumo en bienes básicos es un indicador de la inflexibilidad del gasto y, en última instancia, de la probabilidad que los hogares obtengan una provisión deficitaria de transporte. Ella podría adoptar la forma de suspensión de actividades que requieran erogaciones o recurrir a alternativas activas aun cuando las distancias debieran ser abarcadas en medios motorizados.

Concretamente, esta medida representa cuántas veces el gasto en transporte entra en la categoría “Otros” de la estructura de gastos. Esta categoría viene a representar un tipo de gasto de mayor

disponibilidad, no significa que éste se encuentre disponible, pero sí que su asignación es más flexible como no lo es, por ejemplo, el gasto en alimentación. En un hogar donde la categoría “Otros” —que representa entonces el ingreso disponible luego de haber cubierto bienes básicos— es cinco veces mayor que el gasto en transporte, se podría afirmar que su disponibilidad competitiva es alta, esto es que el transporte no aparece compitiendo de forma intensa con gastos básicos y el riesgo de ser recortado es más bajo.

Gráfico 3.5. Montevideo: medida de disponibilidad competitiva sobre bienes básicos del rubro transporte urbano, años 1995 y 2006. En proporción de gasto en transporte urbano sobre gasto sustituible (rubro “Otros”).



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Gastos e Ingreso de los Hogares (ENIGH) 1994-1995 y ENIGH 2005-2006.

Los resultados arrojan un patrón regresivo que es menos acentuado en el año 1995 y que es categórico en el año 2006. En ambos casos, los quintiles de más altos ingresos parecen estar relativamente seguros respecto a la provisión de transporte. Esto indica que cuentan con margen a la hora de satisfacer las necesidades de transporte y ampliarlas sin comprometer otros consumos. La situación de los hogares del 20% más pobre es en realidad la más preocupante porque, a pesar de haber mejorado su disponibilidad, ha ampliado su brecha con los restantes estratos en los diez años transcurridos entre un punto en el tiempo y el siguiente.

Hasta este punto, el estudio de las variables proxy a la capacidad de pago o “pagabilidad” han arrojado resultados que podrían

denominarse como sistemáticos en algunos aspectos. En primer lugar, el análisis autónomo de la tarifa y su evolución da cuenta de al menos un proceso de cuidado de esta variable que parece haber provocado un abatimiento relevante sobre el año 2006 y que se mantiene estable hasta el momento. Al observar el gasto en transporte propiamente dicho, se configura una distribución regresiva en términos de capacidad de pago: en 2006 la porción de ingresos destinada al transporte urbano es similar entre los distintos estratos. No obstante ello, los estratos más altos acceden a transporte que muy probablemente sea de mayor calidad en términos de satisfacción de demanda, comodidad y flexibilidad ya que la mayoría de su gasto en transporte urbano consiste en opciones privadas. Los sectores menos acomodados consumen principalmente transporte público. De estos datos no se desprende si ese es el consumo que necesitan ni si efectivamente cubre sus necesidades o en realidad la provisión es deficitaria. De acuerdo a la medida de disponibilidad competitiva, podría afirmarse que no es completamente improbable que esta estructura de gastos refleje un consumo que sea más restringido que el efectivamente necesario.

Si este análisis fuera sobre el sistema de salud, estaríamos estudiando los llamados gastos de bolsillo, esto es la cantidad de dinero que los hogares deben desembolsar para acceder a la salud. En este campo, los sectores más favorecidos en general acceden a opciones privadas y de mejor calidad, lo que se refleja en una proporción mayor de gasto en relación a sus ingresos. En el caso del transporte esto era meridianamente cierto en el año 1995 y ya no sucede en 2006. Si bien los sectores medios y altos también acceden a opciones privadas de mejor calidad (y seguramente mayor cantidad de desplazamientos a destinos diversos en la ciudad), en términos proporcionales usan menos de sus ingresos (o lo mismo) que los restantes hogares.

Indudablemente estas medidas constituyen un insumo muy relevante para informar las políticas públicas y señalar posibles direcciones a seguir o echar luz sobre la efectividad de medidas ya implementadas. Pero, como se comentó antes, estas medidas tienen limitaciones a la hora de intuir la equidad del sistema. No da cuenta de los déficits que, dada una estructura de consumo, los hogares deben enfrentar ya sea en materia de transporte o de otros consumos básicos. Sin una correcta contextualización y conocimiento del caso, una misma información puede tener lecturas distintas. Hay quienes afirman que en realidad la información que debe utilizarse para enriquecer el debate sobre política pública tiene más que ver con la distribución de impactos más que la de las cargas financieras. Esto es, conocer cabalmente quién paga y quién se beneficia por las medidas relacionadas a

la estructura tarifaria y de servicios. De acuerdo a esta óptica, conocer la distribución de los impactos es lo que permitiría saber si se está en el camino correcto o habría que corregirlo.

En enfoque asumido en este trabajo es el de la complementariedad, en tanto como se mostró hasta aquí las variables sobre pagabilidad sí permiten inferir conclusiones con cierto grado de seguridad. Pero también es cierto que éstas reflejan el resultado de una configuración de variables, entre las que se cuenta con un rol protagónico la estructura tarifaria y de subsidios que son las que “dan y quitan” ingresos en materia de transporte.

Medidas de transporte público con impacto en la tarifa y la distribución

Como se deriva del análisis de la sección anterior, la capacidad de pago puede constituir un obstáculo de primer orden para la accesibilidad de las personas. Si a esto se le suma el hecho de que el transporte público juega un rol muy relevante para el bienestar de los hogares, es igualmente relevante entonces estudiar aquellos mecanismos que inciden sobre la tarifa y buscan mejorar la situación de los más desfavorecidos. Estos mecanismos determinan el peso monetario por acceder al servicio y también la intencionalidad con que los beneficios se reparten: si existen determinados grupos a los que especialmente se les intenta alivianar la carga financiera del transporte.

Como en otros bienes públicos donde nadie se opondría a apoyar financieramente para garantizar su acceso (como el agua o la energía), la autoridad puede asumir parte de la carga financiera y alivianársela a personas o grupos específicos donde exista interés social por su participación del bien. Generalmente, con independencia de los resultados finales que se obtengan, el postulado de iniciativas de este tipo en todos los casos apunta a mejorar la calidad de vida de los más necesitados. De todas formas, vale destacar que en nuestra región es menos común la inversión de fondos públicos en apoyo a la operación —no así respecto a la infraestructura— respecto a otros bienes más “clásicos”.

La participación del Estado puede traducirse en subsidios lisos y llanos, simplemente pagar una parte del precio de las tarifas. Suponiendo que un subsidio implique la rebaja de dos pesos en una tarifa original de diez, quien pertenezca al grupo beneficiado y utilice esa tarifa estará “recibiendo” dos pesos por parte del Estado en cada oportunidad. Otra forma en la que el Estado podría estar beneficiando a las personas es a través de la estructura tarifaria que defina que determinados sectores o tipo de usuarios paguen más —o menos— por

distintos tipos de servicio. De esta forma se definen subsidios cruzados entre los usuarios de un mismo sistema en el que algunos pagan algo más por viaje mientras que otros pagan menos. En un esquema de tarifa plana por ejemplo, estrictamente hablando los pasajeros que hacen viajes más cortos están pagando más por kilómetro recorrido que quienes hacen viajes más largos. Si se instrumentara una tarifa que cobrara por kilómetro recorrido, ese subsidio cruzado desaparecería.

No existe consenso en cuanto a la forma concreta que debería tener la intervención. Son varios los riesgos de convertir medidas que buscan beneficiar a los más pobres en medidas que acaben logran-

[...] la sola existencia de medidas que podrían denominarse como compensatorias dan cuenta de cierta preocupación u orientación hacia la desmercantilización del transporte público y de la movilidad en general.

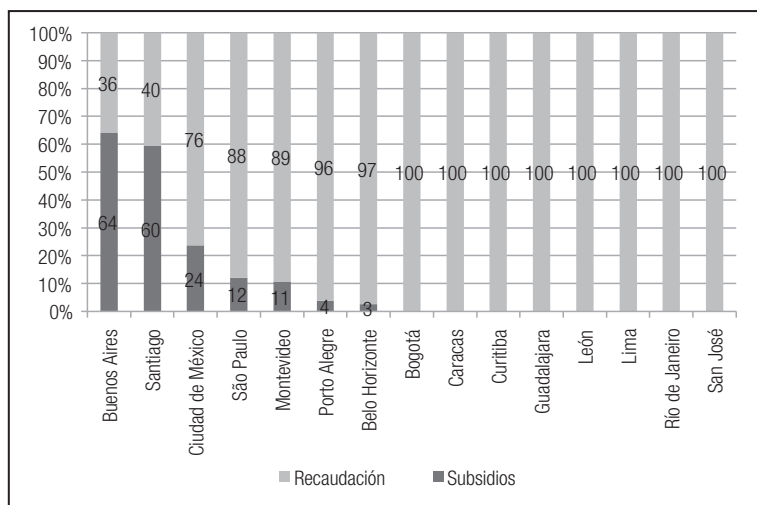
do lo contrario por la forma en que se focaliza. Pero ello depende de una combinación de factores (p. ej. si se subsidia desde la oferta o desde la demanda) así como a la racionalidad que esté operando detrás de cada iniciativa. Puede suceder, por ejemplo, que el único objetivo no sea beneficiar a los más pobres sino mantener una tarifa baja para no terminar de convencer a sectores medios de pasarse al automóvil. De todas formas, la sola existencia de medidas que podrían denominarse como compensatorias dan cuenta de cierta preocupación u orientación hacia la desmercantilización del transporte público y de la movilidad en general. Claro está que todo esto es cierto siempre y cuando existan mínimas garantías de que ese dinero llega a los usuarios de alguna manera y no termina licuando costos asociados a ineficiencia, ganancia excesiva de operadores, corrupción u otras desviaciones. De ser así, no podría sostenerse uno de los supuestos de trabajo para este análisis: que el dinero asignado a un grupo equivale a mejorar el bienestar de sus miembros.

Esta sección se centrará entonces en la identificación y cuantificación de esos mecanismos en Montevideo. En primer lugar se presentará nuevamente información comparada proveniente del Observatorio de la Movilidad Urbana (OMU) para contextualizar la discusión respecto a otras ciudades de la región. Posteriormente se

describirán los dispositivos utilizados para luego analizar cómo se distribuyen los beneficios que éstos generan¹⁴. En cuando a esto último, primero se repararán los subsidios clásicos a la tarifa general y a determinados colectivos, especialmente estudiantes. Luego se evaluarán algunas innovaciones tarifarias de los últimos años, sobre las que se argumenta que tienen un efecto muy valioso en materia de equidad y sustentabilidad.

Para introducir el tema, se presenta a continuación el estado de situación de las 15 ciudades cubiertas por el OMU. Allí se exponen el porcentaje de la operación cubierto a partir de la recaudación tarifaria y el porcentaje que es aportado a partir de tarifas.

Gráfico 3.6. América Latina (15 ciudades): Participación de recaudación y subsidios en gastos operativos del transporte colectivo en 15 ciudades latinoamericanas, año 2007. En porcentajes.



Fuente: Observatorio de la Movilidad Urbana, Corporación Andina de Fomento.

La primera constatación a partir de este gráfico es que efectivamente Montevideo se encuentra dentro de las pocas ciudades que cuentan

14 Dos precisiones sobre el alcance de esta sección. La primera es que dada la multiplicidad de fuentes de financiamiento y la falta de información al respecto, está fuera del alcance de la investigación analizar la progresividad y regresividad del financiamiento de estas medidas para llegar a los efectos netos de los subsidios e innovaciones tarifarias. La segunda es que se trabaja sobre los subsidios operativos, aquellos que hacen a la operación cotidiana del sistema, y no a las inversiones en infraestructura.

con un subsidio que apoye las operaciones. De acuerdo a los datos del OMU, en 2007 11 de cada 100 pesos de la operación del sistema eran aportados por el Estado. En el año 2009, y considerando un subsidio al combustible dirigido al transporte público, dicha cifra trepa al 29% de los ingresos totales del sistema (Intendencia de Montevideo, 2008). Estas cifras dan cuenta de que se trata de una inversión considerable en relación a las dimensiones del sistema montevideano¹⁵. En los siguientes párrafos se intentará desentrañar qué incidencia puede estar teniendo esta inversión en materia de bienestar por grupos socioeconómicos.

En relación a la estructura tarifaria de Montevideo, podría construirse una clasificación basada en los parámetros de clasificación utilizados por Serebrisky *et al.* (2010). Estos autores mencionan tres ejes: el destino formal del subsidio (a la demanda o a la oferta), cuál es el mecanismo de selección y cuál es la fuente de financiamiento¹⁶. Para el análisis de la realidad montevideana, se definieron tres tipos para cuya descripción se utilizarán estas dimensiones.

Mecanismo de base universal

El primer mecanismo es de carácter universal y con impacto en la tarifa, donde existe cierta mixtura entre el subsidio a la oferta y a la demanda aunque más volcado al primero en tanto en todos los casos está atado a la tarifa general. En este caso el criterio de selección es amplio y se remite a todos los usuarios del transporte público, incluyendo aquellos que obtengan beneficios a partir de otros mecanismos. Su financiamiento es estatal, tanto subnacional como nacional.

Concretamente, la tarifa general se encuentra subsidiada por dos mecanismos, uno es el de subsidio a la tarifa de la propia intendencia, que surge de la diferencia entre el resultado de una paramétrica que determina una tarifa técnica con la tarifa que efectivamente paga el pasajero, que será menor. La tarifa técnica se calcula a partir de una función paramétrica en la que se tiene en cuenta inflación, salarios, tipo de cambio y valor del combustible. En éste último caso aparece el segundo mecanismo asociado a la tarifa general: un fondo de estabilización de la tarifa de combustible, que absorbe las fluctuaciones de



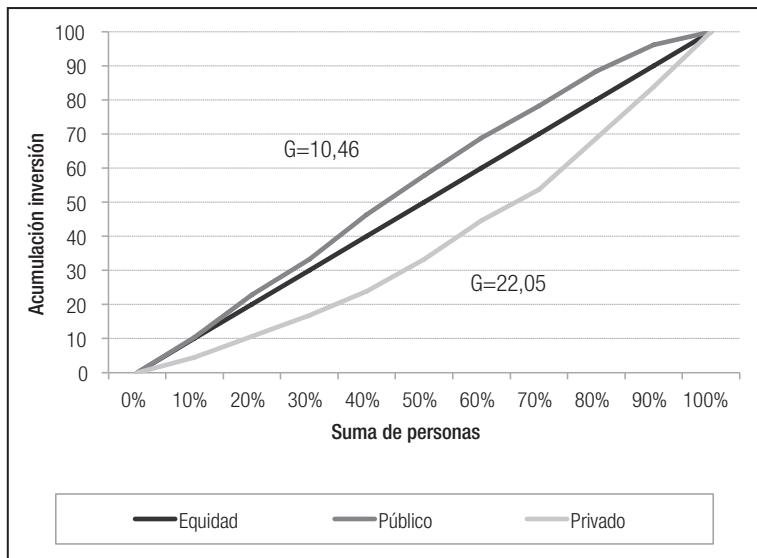
15 En el año 2012 el conjunto de subsidios directos alcanzó en torno a los 99 millones de dólares, para un sistema en el que se emiten aproximadamente 299 millones de boletos de diverso tipo (de los cuales 195 millones responden a tarifas no bonificadas).

16 Los autores usan estos criterios para clasificar un conjunto muy diverso de mecanismos en distintas ciudades, por lo que a los efectos de una clasificación de los mecanismos locales, no todos los criterios presentarán varianza.

su valor. Es entonces que cuando se computa la función paramétrica mencionada, el valor del combustible se encuentra fijo, actuando en los hechos como un subsidio¹⁷.

En virtud de ello, para conocer el efecto de este mecanismo sobre la población, es necesario conocer cuál es el perfil de los usuarios del transporte público en general.

Gráfico 3.7. Montevideo: Curva de Lorenz con usuarios de transporte público y transporte privado, año 2009. En porcentajes acumulados.



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Origen Destino 2009 de la Intendencia de Montevideo.

Este gráfico sugiere una leve progresividad en la distribución de los beneficios a los usuarios del transporte público en general. Y a la vez, marca a las claras que los mayores beneficios no se concentran en los sectores más pobres de la distribución debido al dilema del acceso mencionado anteriormente. Si se observa la distribución por terciles de ingresos, es posible encontrar que el 37% de los viajes son de personas pertenecientes a los hogares del tercio más pobre y una proporción muy similar a los hogares del tercer decil (35%).

|||||

17 Vale destacar que en la medida que las restantes tarifas (estudiantes, jubilados, etc.) también se calculan sobre el resultado de la paramétrica a lo que se le resta el subsidio a la tarifa, todos los usuarios reciben este beneficio.

Esto indica que, como todo subsidio que depende de la intensidad de consumo del bien, la progresividad en el subsidio a la tarifa general es limitada.

De todas formas, si se realizará la misma operación para viajeros en transporte privado el resultado sería inverso y con mayores niveles de concentración. En términos de estadísticas sintéticas, el índice de gini marca esa concentración progresiva moderada en el caso del transporte público. La concentración es mucho mayor —en términos regresivos— en el caso del transporte privado (10,46 progresivo para transporte público contra 22,05 regresivo para el transporte

A modo de hipótesis, se podría afirmar que el efecto de autoselección modera mucho la progresividad y esto es más acentuado en el caso de los niveles superiores, donde probablemente los hogares más pobres accedan en mucha menor medida.

privado)¹⁸. En ese sentido, si la inversión efectivamente alcanzara a los usuarios, resulta claro que cada peso invertido en transporte público alcanzará en mucho mayor medida a personas vulnerables que el invertido en transporte privado.

En términos de redistribución, sería posible realizar dos especulaciones. La primera es que es muy probable que la distribución de la carga impositiva sea efectivamente más progresiva o al menos neutral, por lo que el resultado neto del subsidio general a la tarifa sea positivo para los sectores más pobres. Por otra parte, el financiamiento proveniente del impuesto al combustible probablemente arroje un resultado neto aún mayor en tanto quienes pagan por ello es muy probable que sean hogares que cuentan con motorización privada¹⁹.

18 El índice de gini aquí utilizado indica concentración y varía entre 0 y 100, siendo 0 una distribución completamente equitativa y 100 una completamente concentrada. No se utilizan signos para indicar su dirección sino que el valor absoluto (cuando está por encima de la línea de equidad) se trata de signo progresivo.

19 De todas formas esta aseveración debe ser relativizada ya que a este impuesto lo pagan tanto vehículos particulares como aquello de uso laboral o productivo.

Mecanismo con selección por categoría socioeconómica

En esta categoría se concentran los subsidios o bonificaciones más clásicos a la oferta, los de estudiantes y jubilados que deben cumplir requisitos de edad o actividad o una combinación de ambos. Su financiamiento una vez más es estatal y proviene tanto de fuentes nacionales como subnacionales. Dependiendo del nivel educativo y la edad, este mecanismo bonifica la tarifa en un 100% a estudiantes de enseñanza media que cumplen con criterios etarios (dependiendo del ciclo), en un 50% (enseñanza media superior que no reúnen requisitos etarios), 50% (enseñanza terciaria pública con requisitos etarios) y 30% (enseñanza terciaria pública sin requisitos etarios)²⁰.

Debido al tamaño de la muestra de la encuesta origen destino del año 2009, se va a optar por testear la distribución de los beneficios para dos grandes grupos etarios: estudiantes de “ciclo secundario” y estudiantes de “ciclo terciario”. Para ello, se construyeron dos categorías que servirán como aproximación a estos dos grupos: aquellos jóvenes de hasta 18 años que declaran viajes en transporte público utilizando la tarifa de estudiante y los mayores de 18 años en esa situación. De alguna manera, se podría asumir que los primeros son los estudiantes de enseñanza media, al tiempo que los segundos son aquellos que asisten a ciclos superiores (ver gráfico 3.8 en página siguiente).

Los resultados del análisis de concentración de estos dos grupos de usuarios sugieren la existencia de mecanismos de autoselección que conspiran contra la progresividad de la distribución de estos beneficios. En efecto, es posible encontrar que el sesgo progresivo sólo está presente en el caso de los estudiantes de ciclos de educación media pero concentrado principalmente en los sectores medios. Es allí donde existe cierta sobrerrepresentación y que se encuentra reflejado en un índice de concentración de 20,07. Este índice puede ser engañoso en tanto no indica sobrerrepresentación de los sectores más pobres, esto es que no se podría decir que el 40% más pobre concentre, por ejemplo, el 60% del beneficio.

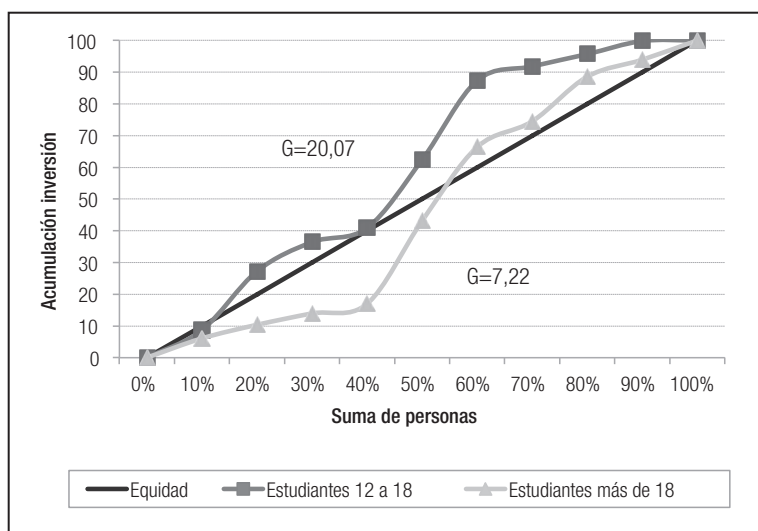
Los resultados son algo más concluyentes en el caso de los pasajeros que utilizaron tarifas de estudiantes y pertenecen a niveles superiores de educación o, más precisamente, tendrían la edad para



20 También existe tarifa liberada para estudiantes de enseñanza primaria, en este caso con financiamiento cruzado entre usuarios. En tanto es muy baja la incidencia de estudiantes de enseñanza primaria viajando en transporte público, no se considerará en el estudio de la distribución de beneficios. En el caso de las bonificaciones para jubilados y pensionistas, la cantidad de casos de la encuesta origen destino no permite realizar consideraciones sobre la distribución del beneficio.

hacerlo. Allí el índice gini cambia el sentido e indica una distribución directamente regresiva, aunque más leve. Una vez más, esto es efecto de los sectores medios en la distribución, no se trata de una distribución acumulada sistemática sino que se concentra en los sectores medios en mayor medida que en el caso de secundaria, y no en los sectores altos (que seguramente viajen en automóvil a la universidad).

Gráfico 3.8. Montevideo: Curva de Lorenz con usuarios de transporte público que usaron tarifa de estudiante con hasta 18 años y de más de 18 años, año 2009. En porcentajes acumulados.



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Origen Destino 2009 de la Intendencia de Montevideo.

Probablemente exista un número importante de hogares que aportan al financiamiento de este beneficio pero no reciben ninguna porción de él. A modo de hipótesis, se podría afirmar que el efecto de autoselección modera mucho la progresividad y esto es más acen- tuado en el caso de los niveles superiores, donde probablemente los hogares más pobres accedan en mucha menor medida. Si se quisiera profundizar la progresividad, sería aconsejable intensificar las medidas de subsidio para los estudiantes de niveles más básicos de educación. En este caso no es nada claro que se esté llegando a los hogares más pobres —por el hecho de que la asistencia a la educación media está asociada inversamente al ingreso— pero de todas formas el contar con un boleto accesible, o incluso gratuito, podría convertirse en un cata- lizador de la asistencia.

Una vez más, en estos casos hay que considerar la cuestión del acceso y el origen de la demanda. Alguien podría pensar que la inversión en un subsidio a estudiantes no tendría sentido dado su escaso efecto distributivo. Pero esto debería ser condicionado a la naturaleza potencial de la actividad, ya que el perfil socioeconómico de estos usuarios excluye justamente a aquellos que no hacen estos viajes porque no pueden pagar la tarifa. En el caso de los subsidios a los niveles superiores de educación, la racionalidad de la externalidad positiva (ayudar a que los jóvenes comiencen a asistir) se sostiene en menor medida si consideramos los enormes diferenciales socioeconómicos en Uruguay ya no de acceso a la enseñanza universitaria sino de la propia culminación de la enseñanza media.

Mecanismos de base geográfica y temporal

Estos mecanismos están íntimamente ligados a innovaciones tarifarias introducidas en el marco del plan de movilidad. En particular, es de especial interés analizar tres innovaciones específicas. Una es de carácter espacial e incluye la utilización de servicios locales —esta opción es de más larga data— y también la posibilidad de utilizar cualquier tipo de línea dentro de un límite geográfico pero pagando la tarifa local que es un 50% inferior. En este caso, la autoselección opera maximizando el efecto progresivo ya que ese tercer anillo se ubica en la periferia norte del departamento cuya composición socioeconómica presenta una importante proporción de hogares de bajos ingresos²¹.

Las otras dos innovaciones específicas consisten en una tarifa plana por espacio de dos horas al precio de aproximadamente 1,4 tarifas comunes (conocido como boleto “2 horas”). Durante la vigencia de esta tarifa la persona puede realizar tantos viajes o trasbordos como desee por lo que a mayor cantidad de tramos, menor será el precio unitario de cada uno. El otro mecanismo de base temporal se trata de una tarifa semi-plana por el lapso de una hora con posibilidad de utilizar hasta dos tramos por el costo de una tarifa regular y se lo conoce como boleto “1 hora”²². En realidad, se podría afirmar que en la actualidad en Montevideo la tarifa regular es en sí misma semi-plana en tanto por el mismo costo todos los viajeros se ganan el derecho a realizar dos



21 Para maximizar la cantidad de casos, a los efectos del cálculo de la Curva de Lorenz y gini se tomaron todos los viajes declarados con algún boleto zonal y local, con independencia de que hubieran utilizado la ventaja de viajar por el tercer anillo.

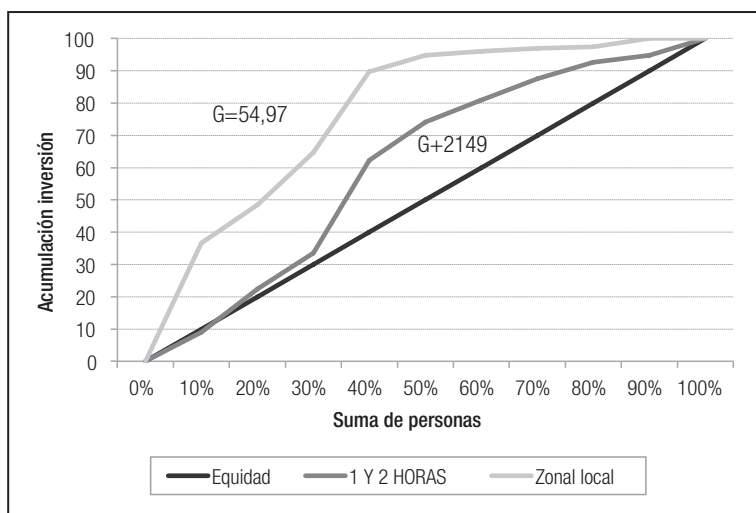
22 Si la persona aborda uno de los dos tramos habilitados en un número muy limitado de puntos (estaciones de trasbordo, terminales, etc.), automáticamente habilita un tercer tramo y extiende la vigencia del ticket durante una hora adicional. Este uso es verdaderamente limitado.

tramos en cualquier dirección y sobre los ómnibus de cualquiera de los operadores del sistema.

Tanto los mecanismos basados en la elegibilidad geográfica como los de base temporal son financiados por el resto de los usuarios del sistema, se trata de un subsidio cruzado. Por tanto debe tenerse presente que la progresividad en la distribución se encuentra moderada por el hecho de que la carga del financiamiento también es progresiva, es decir que quienes pagan por los beneficios concentran en mayor medida personas de bajos ingresos. En la gráfica que sigue se presentan los indicadores de concentración para estas tres modalidades, agrupando los usuarios de boletos 1 y 2 horas.

El lugar que ocupa el transporte público es prácticamente exclusivo en materia de transporte urbano, hablar de transporte motorizado en los hogares del quintil más pobre es sinónimo de este modo. Esto los convierte en grupos particularmente vulnerables a posibles variaciones al alza en la tarifa

Gráfico 3.9. Montevideo: Curva de Lorenz con usuarios de transporte público que usaron tarifa plana temporal y de base geográfica, año 2009. En porcentajes acumulados.



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Origen Destino 2009 de la Intendencia de Montevideo.

Es más que notorio el carácter progresivo y fuertemente concentrado de quienes reciben beneficios por el uso de boletos locales o líneas regulares pero dentro del perímetro del tercer anillo de la ciudad. Es indudablemente el mecanismo que, en términos proporcionales, mayor cantidad de beneficios distribuye entre los usuarios de más bajos ingresos. Sin embargo, también es cierto que estos viajes no constituyen el grueso de la movilidad, más aún en una ciudad donde la enorme mayoría de las oportunidades laborales se concentran en su centralidad histórica.

Respecto a las tarifas plana y semi-plana una vez más es posible identificar un patrón progresivo de concentración pero mucho más moderado. Es interesante de todas maneras que el 40% más pobre de la población concentra prácticamente el 60% de los beneficios que trae consigo la utilización de estas tarifas. Estos beneficios podrán ser reales —igual movilidad a menor precio— o virtuales —más movilidad al mismo precio— o acceder a viajes motorizados que no se hubieran realizado en otras circunstancias.

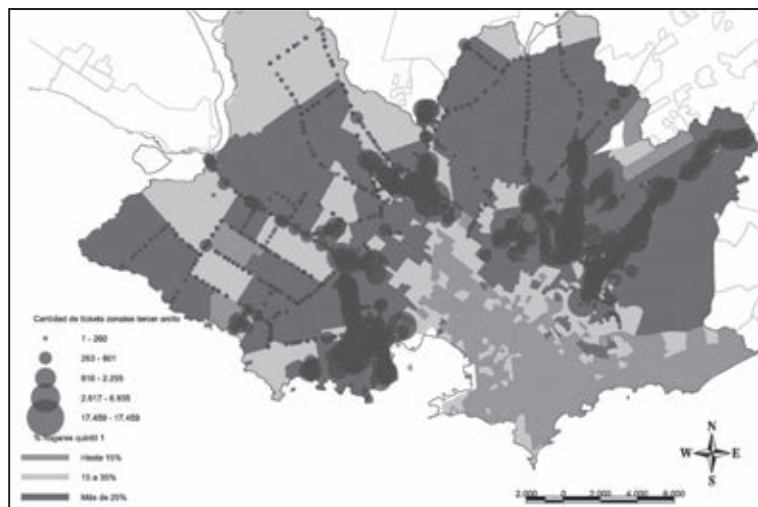
Es un dato relevante el hecho de que, manteniendo la progresividad de los beneficios, de todas formas registre una importante presencia de sectores medios utilizando esta modalidad. En algún sentido, este tipo de innovaciones son ahorros y distribución de beneficios monetarios pero al mismo tiempo mejora en la calidad de la prestación. Esta mejora podría llegar a convertirse en un atractor de sectores medios al transporte público, lo que aumentaría su sustentabilidad.

En el mapa que sigue, se presenta la configuración espacial de la utilización del mecanismo de boletos locales, en particular el correspondiente al tercer anillo. Allí se representan dos variables: el estrato socioeconómico de los hogares en cada zona y la cantidad de boletos local tercer anillo que fueron emitidos en cada punto²³. Lo primero que marca la imagen es el alcance —por defecto— de la zona del beneficio, que delimita territorialmente la posibilidad de utilizarlo. Asimismo, pone de manifiesto una marcada asociación entre el nivel socioeconómico y la intensidad de uso de este tipo de tarifa. La mayor intensidad de las manchas negras —que representan las paradas donde más boletos de este tipo se validaron— coincide con las zonas de color amarillo (entre el 15 y el 35% pertenecen al quintil 1 de ingresos) o rojo (más del 35% se encuentran en esa situación).

|||||

23 Cada punto corresponde a una parada del transporte colectivo. Debe recordarse que el valor de cada ticket es la mitad de una tarifa regular y pudo ser utilizada o bien en un servicio local (ese es su valor) o en un servicio regular, con la condición de que la persona lo utilizara dentro de los límites del "tercer anillo".

Figura 3.1. Montevideo: intensidad de adquisición de ticket zonal (anillo 3) según nivel socioeconómico del territorio, año 2011. En cantidad de boletos y porcentaje de hogares en el quintil 1.



Fuente: elaboración propia en base a información de emisión de tickets de la IM y datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

NOTA: los datos corresponden a una semana completa.

Las tarifas de base temporal, en cambio, presentan una distribución territorial en su intensidad de uso que prácticamente replica las estaciones del transporte público en la ciudad²⁴. Esto refuerza la idea de que este tipo de tarifas pueden constituir al mismo tiempo un factor de distribución progresiva de beneficios (que en este caso no implican erogación directa al Estado) pero también un factor de cambio modal, o al menos de permanencia de sectores medios en el transporte público porque lo vivan como una mejora en la calidad del sistema.

4. Discusión final

A lo largo de este informe, se repasaron un conjunto de indicadores que dieron cuenta de la capacidad de pago por transporte de los hogares montevideanos así como de la distribución de beneficios de una serie de mecanismos tarifarios. En todo momento la mirada se enfocó



24 De hecho, al realizar el mismo ejercicio de espacializar la cantidad de boletos vendidos en cada una de las paradas, el resultado no permite prácticamente visualizar varianza ya que la representación de las paradas cubren completamente el mapa.

en la discusión sobre la equidad y de qué modo el diagnóstico en una u otra dimensión daban cuenta de situaciones equitativas o no. Toda la discusión estuvo enmarcada en la noción de *accesibilidad*, que propone observar el ajuste entre las estructuras de oportunidades de movilidad y los recursos con que los hogares cuentan para poder aprovecharlas. En particular, la pregunta central refería a los recursos financieros de los hogares y, del lado de las estructuras de oportunidades de transporte, la estructura tarifaria y de subsidios así como sus resultados, el nivel de las tarifas.

El análisis realizado permitió dar cuenta de un conjunto de vulnerabilidades a la que se enfrentan los hogares más pobres cuando necesitan desplazarse de un punto a otro de la ciudad. Si bien el caso montevideano no se encuentra entre las ciudades que mayores niveles de gasto imponen a sus ciudadanos más pobres, existen una serie de rasgos que son un llamado de atención. El lugar que ocupa el transporte público es prácticamente exclusivo en materia de transporte urbano, hablar de transporte motorizado en los hogares del quintil más pobre es sinónimo de este modo. Esto los convierte en grupos particularmente vulnerables a posibles variaciones al alza en la tarifa, hecho este que queda demostrado al observar tanto la evolución de la tarifa como los índices de pagabilidad calculados oportunamente.

Asimismo, al observar la distribución del nivel de gasto en transporte entre estratos socioeconómicos, ésta es regresiva en términos proporcionales. En la última medición disponible se pone de manifiesto que los estratos más pobres gastan prácticamente la misma proporción de sus ingresos que los más ricos. Pero dicha proporción se construye de forma bien diferente, ya que en los estratos más altos permite consumir mucha mayor cantidad del bien y con una calidad muy superior, partiendo del propio hecho de que la mayoría de su gasto en transporte urbano se dirige al uso de modos privados, que garantizan mayor comodidad, flexibilidad y velocidad para los desplazamientos en la ciudad. Si se tratara de una política social más “tradicional”, como la salud o la educación, un dato de este tipo probablemente sería leído como un problema severo en materia de equidad.

Esta situación no mejora si se pone en la balanza el resto de la estructura de consumo, que plantea una tensión para los hogares más pobres —especialmente los del primer quintil—, cuyos ingresos están comprometidos en buena parte por el consumo de bienes básicos difícilmente sustituibles. Esto nos enfrenta al potencial de deprivación que estos hogares pueden sufrir. Dicho de otro modo, es muy alta la probabilidad de que en estos hogares se debiera o bien suprimir la participación en actividades que demanden gastos en transporte

o, de no poder hacerlo, utilizar modos activos —caminata o bicicleta— para distancias excesivas. La razón es muy sencilla, buena parte de su presupuesto familiar ya ha sido destinado a otros rubros básicos insustituibles.

Más allá de este panorama, el estudio de la estructura tarifaria en Montevideo da cuenta de intencionalidad por incidir a la baja en la tarifa. Prueba de ello es su propia evolución que desde 2006 a esta parte —año en que experimentó una baja significativa luego de una tendencia al alza— la tarifa se ha mantenido estable. Montevideo es también un caso atípico respecto a la región, tanto al observar la

[...] las tarifas de base territorial son un buen ejemplo de autoselección positiva en materia de equidad.

presencia de subsidios a la operación como una compleja estructura tarifaria que reconoce varios mecanismos compensatorios.

El estudio de estos mecanismos habla de un efecto progresivo respecto al subsidio a la tarifa general. En efecto, los beneficios que generan estas transferencias se concentran de forma diferencial entre los estratos más bajos, con excepción de los sectores extremos que no hacen uso intensivo del transporte. Entre los subsidios específicos considerados a la luz de la composición socioeconómica, el único que presenta una distribución regresiva es el proxy de estudiantes universitarios. Operan allí factores de autoselección bien claros: quienes realizan estudios terciarios provienen de hogares de altos ingresos. Es entonces que si el objetivo último es maximizar la equidad, este tipo de subsidio a la oferta no parece el camino más acertado en tanto reparte beneficios de forma concentrada entre la población más pudiente. Cuando se analizó el boleto estudiantil del nivel medio también hay indicios de escasa progresividad ya que el índice indicaba sesgo progresivo, pero al observar la distribución era clara una fuerte incidencia de los sectores medios. Sin embargo, en este caso la lectura debe ser muy cuidadosa y tener en cuenta el potencial efecto del factor acceso. No queda claro si la baja concentración de sectores bajos como potenciales usuarios de la tarifa estudiantil no tendrá entre sus causas la propia falta de capacidad

de pago. En ese caso, este tipo de subsidios coadyuvaría a la participación de estos sectores en la educación, convirtiendo el beneficio en genuino aumento de su bienestar.

Párrafo aparte merecen los mecanismos surgidos a partir de innovaciones tarifarias cuya fuente de financiamiento son los propios usuarios. Este tipo de iniciativas pueden cumplir múltiples roles en tanto podrían ser percibidas como una mejora en la calidad del sistema por parte de sectores medios y, al mismo tiempo, presentan una interesante concentración de signo progresivo. En particular las tarifas de base territorial son un buen ejemplo de autoselección positiva en materia de equidad. Este tipo de medidas colaboran decididamente a ampliar las posibilidades de movilidad motorizada de sectores que en muchos casos tienen estructuras de actividades con fuerte anclaje en el territorio cercano.

Para finalizar, quedan pendientes dos asuntos que merecen mayor investigación. El primero tiene que ver con el mencionado problema del acceso. Es necesario contar con información más precisa sobre los niveles reales de privación en materia de transporte. Los índices de pagabilidad aportan pistas bastante claras sobre las probabilidades de provisión deficitaria de transporte, pero no aportan información clara sobre la suficiencia o no del transporte consumido por el hogar. El otro tema que emerge a la hora de discutir capacidad de pago y estructura tarifaria —especialmente la segunda— es cuál es el potencial de cambio modal a partir de su modificación. En otras palabras, contestar a la pregunta de cuán elástica es la opción modal, en este caso la del transporte público. Es imperioso conocer con mayor certeza si algunas medidas como bajar el precio del boleto pueden llegar a tener algún efecto sobre el modo de transporte elegido. Si la respuesta fuera positiva, la leve progresividad sería uno de varios argumentos para defender la profundización de los subsidios dirigidos a abatir la tarifa general. De lo contrario, si el objetivo a priorizar es el de la redistribución, lo prioritario debería ser encontrar mecanismos similares a los de la autoselección territorial generados por los boletos del tercer anillo. Claro está que uno de los riesgos de ir por ese camino es que se descuiden aspectos de calidad o se castiguen a los sectores medios, que encontrarán más razones para pasarse al automóvil (o la motocicleta) en cuanto tengan la primera chance.

5. Bibliografía

Asensio, J.; Matas, A.; Raymond, J. L. 2002 “Efectos redistributivos de las subvenciones al transporte público en áreas urbanas”, Departament d’Economia Aplicada, Universitat Autònoma Barcelona, Documento de Trabajo en

<<http://www.ecap.uab.es/RePEc/doc/wp0108.pdf>> [último acceso julio de 2011] (Barcelona).

- Avellaneda García, P. 2007 “Movilidad, pobreza y exclusión social. Un estudio de caso en la ciudad de Lima” (Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona).
- Banco Interamericano de Desarrollo 2008a “Programa de Transporte Urbano de Montevideo, propuesta de préstamo” (Washington: BID).
- Banco Interamericano de Desarrollo 2008b “Programa de Transporte Urbano de Montevideo, perfil de proyecto (Washington: BID).
- Bocarejo, J. P.; Oviedo, D. 2010 “Transport Accessibility and Social Exclusion: a Better Way to Evaluate Public Transport Investment?”, *paper* presentado en la 12th World Conference on Transport Research (Lisboa, Portugal).
- Bocarejo S.; J. P.; Oviedo H.; D. R. 2012 “Transport accessibility and social inequities: a tool for identification of mobility needs and evaluation of transport investments”, *Journal of Transport Geography* 24, pp. 142-154.
- Buehler, R.; Pucher, J. 2011 “Making public transport financially sustainable”, *Transport Policy* 18, pp. 126-138.
- Carruthers, R.; Dick, M.; Saurkar, A. 2005 “Affordability of Public Transport in Developing Countries”, *Transport Papers* 3 (Washington: Banco Mundial).
- Cass, N.; Shove, E.; Urry, J. 2005 “Social exclusion, mobility and access”, *Sociological Review* 53, pp. 539-55.
- Castells, M.; Oliván, I. C. 1999 *La cuestión urbana* (México: Siglo XXI).
- CEPAL, 2004 “Public Transport Fares in Latin American Cities: Systems, Values And Problems”.
- Cervero, R. 2000 *Informal Transport in Developing World* (Nairobi: UN-HABITAT).
- Cervero, R.; Rood, T.; Appleyard, B. 1995 *Job Accessibility as a Performance Indicator: An Analysis of Trends and their Social Policy Implications in the San Francisco Bay Area*.
- Church, A.; Frost, M.; Sullivan, K. 2000 “Transport and social exclusion in London”, *Transport Policy* 7, pp. 195-205.
- Corporación Andina de Fomento 2009 “Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina Información para mejores políticas y mejores ciudades” (Caracas: Corporación Andina de Fomento-CAF).
- Davila, J. (ed.) 2012 “Movilidad urbana y pobreza. Aprendizajes de Medellín y Soacha, Colombia”, *Development Planning Unit* (Medellín: University College London/Fac. Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia).
- Esping-Andersen, G. 1990 *The three worlds of welfare capitalism* (Princeton-New Jersey: Princeton University Press).
- Estache, E., Gómez-Lobo, A. 2003 “The limits to competition in urban bus services in developing countries”, documento de Trabajo N° 205 Departamento de Economía (Santiago de Chile: Universidad de Chile).
- Falavigna, C. 2009 Metodología para cuantificar accesibilidad y conveniencia de un sistema de transporte público masivo de pasajeros: la aplicación al caso de la ciudad de Córdoba -Tesis de maestría (Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Córdoba).
- Falavigna, C.; Nassi, C. D.; Peixoto, M. 2011 As despesas em transporte e seu impacto no orçamento familiar: um indicador para considerar equidade no planejamento de transportes.

- Figueroa, O. 2005 “Transporte urbano y globalización. Experiencia de las ciudades latinoamericanas” (EURE 94).
- Gaffron, P.; Hine, J.; Mitchell, F. 2001 “The Role Of Transport In Social Exclusion In Urban Scotland”, *Literature Review* (Edimburgo: Scottish Executive Central Research Unit).
- Garretón, M. 2011 “Desigualdad espacial y utilidad social: esfuerzos de movilidad y accesibilidad en el Gran Santiago”, *Territorios* 25, pp. 35-64.
- Geurs, K. T.; Boon, W.; Van Wee, B. 2009 “Social Impacts of Transport: Literature Review and the State of the Practice of Transport Appraisal in the Netherlands and the United Kingdom”, *Transport Reviews*.
- Gomez-Lobo, A. 2007 “Affordability of Public Transport: a Methodological Clarification”, Serie *Documentos de Trabajo* 261 (Santiago de Chile: Departamento de Economía de la Universidad de Chile).
- Gómez-Lobo, A. 2007 “A New Look At The Incidence Of Public Transport Subsidies: A Case Study Of Santiago, Chile”, Serie *Documentos de Trabajo* 253 (Santiago de Chile: Departamento de Economía de la Universidad de Chile).
- Gomide, A.; Leite, S.; Rebelo, J. 2005 “Public transport and urban poverty: a synthetic index of adequate service”, working Paper for the World Bank Urban Transport Program (Belo Horizonte, Brasil).
- Guimaraes, T. 2013 “An integrated analytical tool for exploring the links between job accessibility and social exclusion”, presented at the XIII World Conference on Transport Research, XIII World Conference on Transport Research (Río de Janeiro).
- Gutierrez, A. 2009 “Movilidad o inmovilidad: ¿Qué es la movilidad? Aprendiendo a delimitar los deseos”, XV Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano, CLATPU (Buenos Aires).
- Gwilliam, K. 2013 “Cities on the move - Ten years after”, *Research in Transportation Economics* 40, pp. 3-18.
- Hernández, D. 2012a “Activos y estructuras de oportunidades de movilidad. Una propuesta analítica para el estudio de la accesibilidad por transporte público, el bienestar y la equidad”, *Revista EURE* 38, pp. 117-135.
- Hernández, D. 2012b “El transporte público y los desafíos del bienestar. Movilidad y accesibilidad en sectores populares de la ciudad de Montevideo. Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos” (Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile).
- Hernández, D. 2012c “Políticas de tiempo y movilidad: rasgos básicos, equidad social y de género” (Montevideo: PNUD Uruguay/Intendencia de Montevideo).
- Intendencia de Montevideo 2008 “Plan de Movilidad Urbana. Plan de Acciones 2008-2010”, Unidad Ejecutora del Plan de Movilidad (Montevideo: Intendencia de Montevideo).
- Intendencia de Montevideo 2010 “Plan Montevideo. Memoria de ordenación” (Montevideo: Intendencia de Montevideo).
- Jara, M.; Carrasco, J. A. 2009 “Indicadores de inclusión social, accesibilidad y movilidad: experiencias desde la perspectiva del sistema de transporte”, en XV Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano (Buenos Aires: CLATPU).
- Jiron, P. 2008 “Unravelling Invisible Inequalities in the City through Urban Daily Mobility. The Case of Santiago de Chile” en *Swiss Journal of Sociology* 33.

- Kain, J. 1968 "Housing Segregation, Negro Employment and Metropolitan Decentralization", *Quarterly Journal of Economics* 82, pp. 175-197.
- Kain, J. 1992 "The Spatial Mismatch Hypothesis: Three Decades Later", *Housing Policy Debate* 3, pp. 371-392.
- Kaufmann, V. 2002 *Re-thinking Mobility. Contemporary Sociology* (Reino Unido: Ashgate/Aldershot; Estados Unidos: Burlington).
- Kaufmann, V.; Manfred, M. B.; Joye, D. 2004 "Motility: mobility as capital", *International Journal of Urban and Regional Research* 28, pp. 745-756.
- Katzman, R. 1999 "Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay" (Montevideo: PNUD-CEPAL).
- Katzman, R. 2009 "Territorio y empleo: circuitos de realimentación de las desigualdades en Montevideo" en reunión de LASA (Río de Janeiro).
- Katzman, R.; Filgueira, F. 2006 "Las normas como bien público y como bien privado: reflexiones en las fronteras del enfoque AVEO", documentos de Trabajo del Programa de Investigación sobre Pobreza e Integración Social (IPES). Aportes conceptuales N° 4 (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay).
- Larsen, J.; Urry, J.; Axhausen, K. 2006 "Social networks and future mobilities", Lancaster University, Institute for Transport Planning and Systems y Swiss Federal Institute of Technology Zurich (Lancaster, Report to the UK Department for Transport).
- Le Breton, E. 2005 *Bouger pour s'en sortir. Mobilité quotidienne et intégration sociale* (París: Armand Colin).
- Litman, T. 2011 "Evaluating Transportation Equity Guidance For Incorporating Distributional Impacts in Transportation Planning", Victoria Transport Policy Institute en <<http://www.vtpi.org/equity.pdf>> [acceso en setiembre de 2011] (Victoria).
- Lupano, J. y Sánchez, R. 2009 "Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte", Documento de proyecto (Santiago de Chile: CEPAL/Cooperación Francesa).
- Manderscheid, K. 2009 "Unequal Mobilities", en *Mobilities and Inequality* (Reino Unido, Surrey; Estados Unidos, Burlington).
- Massot, M. H.; Orfeuill, J. P. 2005 "La mobilité au quotidien, entre choix individuel et production sociale", *Cahiers Internationaux de sociologie* CXVIII, pp. 81-100.
- Matas, A. 2004 "Demand and Revenue Implications of an Integrated Public Transport Policy: The Case of Madrid", *Transport Reviews* 24, pp. 195-217.
- Miralles-Guasch, C.; Cebollada, A. 2003 "Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad", Documentos de Trabajo Laboratorio de Alternativas 25 (Barcelona).
- Moser, C. 1998 "The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies", *World Development* 26 (Washington).
- Neutens, T.; Delafontaine, M.; Schwanen, T. 2010 "Social Equity, Accessibility and the Temporal Dimension of Public Service Delivery", presentado en la 12ª World Conference on Transportation Research (WCTR), Lisboa.
- Ohnmacht, T.; Maksim, H.; Bergman, M. M. 2009 "Mobilities and Inequalities-Making Connections", en *Mobilities and Inequality* (Reino Unido, Surrey; Estados Unidos, Burlington).
- Oviedo, D.; Davila, J. 2013 "Transport, urban development and the peripheral poor in Colombia-Placing splintering urbanism in the context of transport

networks”, XIII World Conference on Transport Research, XIII World Conference on Transport Research (Río de Janeiro).

- Pucher, J. 1983 “Who Benefits From Transit Subsidies? Recent Evidence from six Metropolitan Areas”, *Transportation Research Part A: General* 17A, pp. 39-50.
- Pucher, J.; Markstedt, A.; Hirschman, I. 1983 “Impacts of subsidies on costs of urban public transport”, *Journal of Transport Economics and Policy* 15, pp. 155-176.
- Rodríguez Vignoli, J. 2008 “Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina”, *EURE XXXIV*, pp. 49-71.
- Serebrisky, T.; Gómez-Lobo, A.; Estupiñán, N.; Muñoz-Raskin, R. 2010 “Affordability and Subsidies in Public Urban Transport: What Do We Mean, What Can Be Done?”, *Transport Reviews* 29, pp. 715-739.
- Silva, C.; Pinho, S. 2010 “The Structural Accessibility Layer (SAL): revealing how urban structure constrains travel choice”, *Environment and Planning A* 42, pp. 2.735-2.752.
- Thompson, I. 2002 “Impacto de las tendencias sociales, económicas y tecnológicas sobre el transporte público: una investigación preliminar en ciudades de América Latina” N° 41 (Santiago de Chile: CEPAL).
- Transportation Research Board 2011 *Equity of Evolving Transportation Finance Mechanisms*.
- Urse, G.; Márquez, G. 2009 “Un modelo de gestión alternativo en el transporte urbano: el caso de Montevideo”, trabajo presentado en el XV Congreso Latinoamericano de Transporte Público Urbano (CLATPU), Buenos Aires.
- Vasallo, J.; Pérez, P. 2008 “Equidad y eficiencia del transporte público en Madrid”, *Revista de Obras Públicas* 3, pp. 41-58.
- Vasconcellos, E. A. 2012 *Transporte urbano y movilidad en los países en desarrollo: reflexiones y propuestas* (San Pablo: Instituto Movimiento).
- Viry, G.; Kaufmann, V.; Widmer, E. 2009 “Social Integration Faced with Commuting: More Widespread and Less Dense Support Networks”, en *Mobilities and Inequality* (Reino Unido, Surrey; Estados Unidos, Burlington).
- Wenglenski, S. 2003 *Une mesure des disparités sociales d'accessibilité au marché de l'emploi en Ile-De-France* (París: Université de Paris XII-Val de Marne).

Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda

Um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades

Luciana F. Tatagiba, Ana Cláudia
Chaves Teixeira, Karin Blikstad
y Stella Zagatto Paterniani

Resumen

El Programa “Minha Casa, Minha Vida - Entidades” (MCMV-E), operado por la Caja Económica Federal de Brasil (CEF), consiste en la asignación de fondos públicos para la vivienda social, con la gestión de movimientos sociales. De acuerdo con su reglamento, la participación popular se dará en dos niveles: los movimientos sociales y las familias beneficiarias. En el caso de los primeros, lo que se espera es el fortalecimiento de las redes asociativas ya establecidas. En el caso de las familias beneficiarias, se busca hacer que el proceso de adquisición de vivienda sea también un proceso de obtención de nociones ampliadas de ciudadanía. El objetivo general del presente artículo es analizar si las expectativas de

Abstract

The Program “Minha Casa, Minha Vida - Entidades” (MCMV-E), operated by the Federal Economical Bank of Brazil (CEF), aims to allocate public funds for social housing, with the management of social movements. According to its rules, popular participation will be given in two levels: social movements and beneficiary families. In the case of the former, what is expected is the strengthening of the associative networks already established. In the case of beneficiary families, it seeks to make the process of house purchase an acquisition process of wider notions of citizenship. The overall objective of this paper is to analyze whether the expectations

CvE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

los creadores del programa (y de los movimientos sociales que ayudaron a diseñarlo), basadas en la autogestión, fueron cumplidas.

of the creators of the program (and of the social movements that helped to design it), based on self-management, were accomplished.

Luciana F. Tatagiba

Profesora del Departamento de Ciencias Políticas de la Unicamp (Brasil) y coordinadora del Núcleo de Investigación “Participación, movimientos sociales y acción colectiva” (NEPAC-Unicamp).

Professor of the Department of Political Science at Unicamp (Brazil) and coordinator of the Research Group “Participation, social movements and collective action” (NEPAC-Unicamp).

Ana Cláudia Chaves Teixeira

Doctora en Ciencias Sociales de la Unicamp (Brasil), investigadora y becaria del Núcleo de Investigación “Participación, movimientos sociales y acción colectiva” (NEPAC-Unicamp).

Doctor of Social Sciences at Unicamp (Brazil), researcher and scholarship holder of the Research Group “Participation, social movements and collective action” (NEPAC-Unicamp).

Karin Blikstad

Magíster en Ciencias Políticas de la Unicamp (Brasil), Doctoranda en Ciencias Políticas del Programa de Pos-graduación en Ciencias Políticas de la Unicamp, investigadora del Núcleo de Investigación “Participación, movimientos sociales y acción colectiva” (NEPAC-Unicamp).

Master in Political Science at Unicamp (Brazil), PhD student in Political Science at the Post-graduation Program in Political Science at Unicamp, researcher of the Research Group “Participation, social movements and collective action” (NEPAC-Unicamp).

Stella Zagatto Paterniani

Magíster en Antropología Social de la Unicamp (Brasil), investigadora y becaria del Núcleo de Investigación “Participación, movimientos sociales y acción colectiva” (NEPAC-Unicamp).

Master in Social Anthropology at Unicamp (Brazil), researcher and scholarship holder of the Research Group “Participation, social movements and collective action” (NEPAC-Unicamp).

Palabras clave

1| Programa “Minha Casa, Minha Vida - Entidades” 2| Vivienda social 3| Movimientos sociales 4| Participación popular 5| Ciudadanía

Keywords

1| Program “Minha Casa, Minha Vida - Entidades” 2| Social Housing 3| Social Movements 4| Popular Participation 5| Citizenship

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

TATAGIBA, Luciana F. *et al.* . Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda. Um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades. *Crítica y Emancipación*, (11): 215-288, primer semestre de 2014.

Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda

Um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades*

Introdução

Segundo dados oficiais, o déficit habitacional brasileiro é hoje de 5,8 milhões de unidades habitacionais e as estimativas são de uma demanda futura de 1,5 milhão de moradias por ano (Ministério das Cidades, 2013)¹. O enfrentamento dessa situação encontrou um cenário propício no contexto da crise econômica internacional de 2008 quando, buscando aquecer a economia e superar a tendência de crise, o governo Lula lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida, que teve imediato impacto no setor da construção civil. O Minha Casa, Minha Vida (MCMV) é um programa massivo de produção de moradias e foi a primeira vez que o governo brasileiro produziu uma política de enfrentamento do déficit habitacional que, de fato, incluiu famílias de baixa renda, isto é, famílias com renda mensal de zero a três salários mínimos (equivalente a US\$307,82).

Uma de suas particularidades é que a construção de Habitação de Interesse Social (HIS), isto é, visando a população de baixa renda (Faixa 1), conta com subsídio governamental. A parcela paga pelo beneficiário é de 5% de sua renda mensal. Em sua primeira versão, lançada em 2009, o MCMV envolveu a construção de 1 milhão de moradias e investimentos da ordem de R\$60 bilhões (sendo R\$26 bilhões em subsídios), além do que já estava previsto pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)². Em sua segunda versão, em 2011, as metas e os

* Equipo de investigación: Adriana Cattai Pismel, Flávio Coutinho, Alexandra Giménes Salas

¹ Postado em maio de 2013: <www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio/noticias/2744-9minha-casa-minha-vida-e-tema-de-apresentacao-do-ministro-aguinaldo-ribeiro-em-barcelona.html>, acesso em 30/10/2013.

² De acordo com o próprio site do PAC: “Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país [...]. Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos

investimentos previstos no Programa duplicaram, e a meta de atendimento específico à demanda de famílias da Faixa 1 aumentou em relação à versão de 2009³. No ano de 2012, o MCMV atingiu a meta de 2.863.384 unidades habitacionais, sendo 1.311.154 unidades contratadas para Faixa 1⁴. Nesse sentido, como aponta Bonduki⁵, o Programa acabou por adotar, na prática, o cenário mais otimista proposto pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab)⁶ no que se refere aos recursos, elevando o patamar orçamentário em habitação — como há décadas reivindicam os grupos que defendem a efetivação da moradia digna (Bonduki, 2009). Por isso, o Programa representa um grande passo em direção ao amplo acesso à

A presença de militantes em cargos do governo possibilita aos movimentos sociais maior proximidade com os processos de tomada de decisão e, eventualmente, influenciar políticas públicas e elaborações de leis

moradia para população de baixa renda; e um importante instrumento para a redução do déficit habitacional brasileiro.

investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda [...]. Teve importância fundamental para o país durante a grave crise financeira mundial entre 2008 e 2009, garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais. Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase [...]. Disponível em <www.pac.gov.br/sobre-o-pac>, acesso em 30/10/2013.

3 Se em 2009 a previsão era de que 40% das moradias construídas fossem destinadas a famílias que recebessem até 3 salários mínimos, a porcentagem de moradias construídas para famílias com renda mensal de até R\$1600,00, na versão II do MCMV, aumenta para 60%.

4⁴ O MCMV divide-se em três faixas de renda: famílias com renda mensal bruta de até R\$1.600,00 (Faixa 1); até R\$3.275,00 (Faixa 2); e acima de R\$3.275,00 até R\$5.000,00 (Faixa 3). Conforme consta no site do Ministério das Cidades, <www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/saiba-como-funciona-e-como-participar-do-programa-minha-casa-minha-vida>, acesso em 30/10/2013.

5 Nabil Bonduki foi secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente do governo Dilma, e professor e pesquisador na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Hoje é vereador da cidade de São Paulo. Foi Superintendente de Habitação Popular da Prefeitura de São Paulo entre 1989 e 1992, no governo Erundina. Foi também o coordenador do Plano Nacional de Habitação.

6 Componente central da Política Nacional de Habitação (PNH), o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) foi elaborado entre julho de 2007 e janeiro de 2009 como um plano de longo prazo articulado com propostas operacionais a serem implementadas a curto e médio prazo, tendo como horizonte o ano de 2023. Sua construção se deu na esteira de um processo participativo que mobilizou diversos grupos sociais interessados (Bonduki, 2009: 12).

Cinco meses depois do lançamento do Programa, e como resultado da pressão dos movimentos sociais de luta por moradia, o governo lançou o Minha Casa, Minha Vida - Entidades. O Minha Casa Minha Vida - Entidades (MCMV-E) é uma modalidade pequena, na qual só podem ser contempladas famílias com renda mensal de até R\$1600,00. O MCMV-E representa 3% do financiamento total do MCMV e consiste na destinação de recursos públicos para moradia popular que são geridos por entidades da sociedade civil. Sua principal diferença em relação ao Programa como um todo é o papel central assumido por movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil — intituladas “Entidades Organizadoras” (EOs) — na execução da política. No MCMV-E, o protagonismo é dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil. São eles que elaboram a proposta de intervenção habitacional, desde a compra do terreno à seleção das famílias a serem beneficiadas. O principal diferencial do MCMV-E em relação ao MCMV, portanto, está na valorização da autogestão e da participação.

Trata-se, assim, de uma modalidade inovadora, cujo foco principal não é responder ao problema do déficit habitacional — o que seu caráter residual não permitiria realizar — mas fortalecer os movimentos sociais de luta por moradia e a rede associativa em torno da reforma urbana de uma forma mais ampla. É fundamental lembrar que o direito à moradia passou a ser reconhecido como direito humano pela Constituição Federal de 1988 — conhecida como “Constituição cidadã” — apenas em 2000, com uma emenda constitucional⁷ ao seu artigo 6º, que trata dos direitos sociais fundamentais. Em 2001, foi criado o Estatuto da Cidade⁸, que afirma que o direito de propriedade só tem validade jurídica quando esta cumpre com sua função social, isto é, a propriedade tem que ser útil de alguma forma para a sociedade.

Assim, a modalidade Entidades tem sido saudada como uma conquista pelos movimentos sociais de moradia. A espinha dorsal do MCMV-E está na ideia da participação como forma de organização popular. A trajetória participativa no Brasil em geral tem como centro a deliberação e controle de políticas públicas (em conselhos, conferências, planos diretores, orçamento participativo etc.). Essa experiência do MCMV-E traz uma novidade e um desafio ao propor a

7 Emenda constitucional Nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

8 “Estatuto da Cidade” é como ficou conhecida a Lei Federal Nº 10.257/2001, que regulamenta a função social da propriedade e prevê instrumentos participativos de planejamento urbano.

participação na execução de um programa. Esta participação se realiza em dois planos. No primeiro plano, a participação dos movimentos sociais via repasse direto de recursos federais para a implementação da política pública; no segundo, a participação das famílias beneficiárias, selecionadas e organizadas pelo movimento, na elaboração e execução do projeto habitacional. Como previsto no Programa, cabe às organizações dos movimentos sociais (na função de Entidade Organizadora) garantir as condições e promover o efetivo envolvimento das famílias beneficiárias em todas as etapas do processo. Se, no caso da participação dos movimentos como gestores da política, o que se espera é o fortalecimento de redes associativas já constituídas; no segundo caso o que se busca é fazer do processo de aquisição da moradia um processo para conquista de noções mais ampliadas de cidadania e direitos, promovendo a organização dos indivíduos — importante não apenas para o aprofundamento da democracia, mas também como estratégia para garantir a sustentabilidade dos empreendimentos. Nesse particular, trata-se de driblar um problema frequente em conjuntos habitacionais populares: a venda das unidades e a não fixação das famílias de baixa renda.

As normativas do MCMV-E apresentam grandes expectativas em relação ao papel da participação no sentido de garantir a qualidade da política pública e o aprofundamento da democracia. Há, nesse sentido, uma forte sintonia entre a forma como a participação é apresentada nesses documentos oficiais e o próprio discurso dos movimentos de moradia — o que, em parte, pode ser explicado pela maior permeabilidade do Estado brasileiro, sob os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), às demandas dos movimentos. O trânsito de militantes para dentro da estrutura estatal nos governos Lula e Dilma é um dado da conjuntura a ser observado nesse particular. Como D'Araújo (2009) evidencia em sua pesquisa, com o governo Lula houve uma mudança no perfil dos ocupantes dos cargos públicos, principalmente de alto escalão. Quando comparado com os governos anteriores, de Fernando Henrique Cardoso e Fernando Collor de Melo o perfil dos ocupantes dos cargos públicos mostra um aumento substantivo de pessoas com vínculos com redes de movimentos sociais e sindicais. A presença de militantes em cargos do governo possibilita aos movimentos sociais maior proximidade com os processos de tomada de decisão e, eventualmente, influenciar políticas públicas e elaborações de leis. Estudos sugerem que ativistas que passam a trabalhar na burocracia federal frequentemente transformam os espaços de governo em espaços de militância nos quais eles continuam reivindicando o que outrora já faziam

desde a sociedade civil⁹. Acreditamos que o entusiasmo em relação ao MCMV-E está, ao menos em parte, associada a essa presença de pessoas sensíveis à agenda dos movimentos no interior do Estado¹⁰.

Contudo, cabe considerar que as novidades representadas pelo Programa e o contexto de sua elaboração o inserem em um campo político repleto de contradições e disputas.

Como discutiremos na Parte I, para um conjunto amplo de atores na sociedade civil e no campo político institucional, os movimentos sociais não deveriam ter esse papel na implementação de uma política pública. No caso do MCMV-E, a posição dos meios de comunicação tem sido de crítica acirrada ao Programa denunciando o que definem como um privilégio: a adoção de critérios complementares para seleção das famílias beneficiárias, dentre os quais se destaca o critério da participação. Ao lado disso, frequentemente as matérias explicitam, em tom de denúncia, os vínculos históricos entre as lideranças do movimento de moradia e o Partido dos Trabalhadores. Lembramos, no entanto, que há décadas organizações sociais estabelecem parcerias com o Estado para atuação nas diversas áreas sociais, sem que isso tenha suscitado reações similares. O que parece estar em jogo são diferentes concepções de democracia, principalmente no que se refere ao lugar da participação e dos atores sociais organizados. E, por que não dizer, também o cálculo político que mira as próximas eleições presidenciais de 2014.

Outro conjunto de críticas, partindo de outro lugar, isto é, não dos setores críticos ao Programa e à participação das entidades, mas sim dos que ajudaram a construir o Programa e compõem o campo de luta pela reforma urbana, vai mais diretamente ao ponto nevrálgico do MCMV-E. As críticas lembram que são as grandes construtoras as principais beneficiadas com o MCMV, cujo centro está na valorização do investimento privado. Por isso, sugerem os autores o MCMV não apenas não enfrenta como retroalimenta padrões perversos que historicamente marcaram a produção de moradia para população de baixa renda no Brasil: a segregação sócio espacial, a baixa qualidade das moradias e dissociação entre a produção das moradias e a construção do direito à cidade (Lago, 2012). Como discutiremos na Parte I, O MCMV vai, nesse sentido, na contramão da agenda da reforma urbana.

9 Para outras pesquisas que exploram essa relação entre movimentos sociais e Estado nos governos Lula e Dilma, conferir Abers, Serafim e Tatagiba (2011) e Abers e Tatagiba (2013).

10 No caso específico da moradia, podemos citar o caso da Entrevistada 10, militante histórica do movimento de moradia da Zona Leste de São Paulo, que em 2011 assumiu o cargo de Consultora da Presidência da Caixa Econômica Federal, função que desempenha atualmente.

Diante dessa centralidade da lógica de mercado no desenho e operacionalização do MCMV, os movimentos que operam via MCMV-E enfrentam uma verdadeira saga para conseguir comprar o terreno (o qual disputam nas mesmas condições de mercado com as grandes construtoras) e aprovar o projeto na Prefeitura e na CEF. Ou seja, a criação de uma modalidade “Entidades” não significou a alteração de uma lógica de atuação de mercado. É por esse motivo que, desde a criação do MCMV-E, os movimentos vão buscando alterar as normas do Programa para conseguir atuar nesse cenário altamente adverso.

No primeiro plano, a participação dos movimentos sociais via repasse direto de recursos federais para a implementação da política pública; no segundo, a participação das famílias beneficiárias, selecionadas e organizadas pelo movimento, na elaboração e execução do projeto habitacional.

No decorrer da pesquisa pudemos conversar com várias lideranças de movimentos sociais, não apenas em Campinas, mas também em São Paulo, e todas compartilharam essas críticas relativas à excessiva burocracia e ao fato de terem que disputar terrenos, em situação de extrema desigualdade de recursos, com as grandes construtoras. Não obstante as críticas ao MCMV, todas as lideranças continuam afirmando que o MCMV-E é uma conquista dos movimentos, e que o caminho é lutar para aperfeiçoar tal modalidade. Tanto que as lideranças que tiveram projetos aprovados e que estão em fase de construção, no geral já estão com novos projetos em andamento ou em fase de aprovação pela CEF.

Trata-se, portanto, de um cenário político complexo e analiticamente desafiador, diante do qual nossa postura tem sido reconhecer, acolher e interpretar os sinais contraditórios que emergem da experiência. De fato acabamos por trazer mais complexidade para o terreno empírico quando decidimos nos deslocar dessa análise mais geral em direção ao processo concreto de implementação do MCMV-E num território específico, a cidade de Campinas. Com esse objetivo buscamos recuperar a participação nos dois planos aos quais nos referimos: a participação dos movimentos e a participação das famílias atendidas. São planos que estão profundamente imbricados uma

vez que a qualidade da participação depende da natureza da relação que o movimento consegue estabelecer com essas famílias ao longo do processo. Os resultados explicitam as contradições do MCMV-E e os limites da experiência no contexto de Campinas, uma cidade com movimentos sociais muito fragmentados e com pouca capacidade de intervenção pública.

O desenho e a metodologia da pesquisa

O problema enfrentado por esta pesquisa foi investigar em que medida a implementação do MCMV-E possibilitou de fato o fortalecimento das Entidades Organizadoras, a qualidade dos projetos habitacionais e a organização dos moradores. O objetivo geral da pesquisa foi entender se as expectativas dos idealizadores da modalidade Entidades do Programa Minha Casa, Minha Vida (incluindo aqui os próprios movimentos sociais que ajudaram a desenhá-lo) foram cumpridas. Segundo essas expectativas haveria, de um lado, o fortalecimento do movimento ou da rede associativa em seu entorno, e de outro, uma participação efetiva dos beneficiários no processo de gestão da obra e nos seus resultados, ou seja, uma obra de melhor qualidade, com moradores mais integrados entre si, com maior permanência no território, com menor inadimplência, e em geral mais sensíveis ao associativismo e à defesa dos direitos de cidadania.

Elegemos como caso empírico o Residencial Novo Mundo II, na cidade de Campinas. Esse é o único empreendimento do MCMV-E na cidade, o que também já é um indicativo dos problemas enfrentados na Prefeitura para a aprovação dos terrenos e dos projetos. Em Campinas há cinco entidades habilitadas para participar do MCMV-E, a Cooperativa Araras, responsável pelo Novo Mundo; a Associação Conjunto Residencial Jardim São Pedro; a Associação do Conjunto Habitacional Sol Nascente; a Andorinhas Associação Moradores Conjunto Habitacional; e a Vipcooper Cooperativa Habitacional. O Residencial Novo Mundo II foi entregue em 2009 e organizado por um grupo com uma longa história de luta pela moradia em Campinas, que realizou o empreendimento por meio da Cooperativa Araras¹¹, contando com um financiamento no valor de R\$5.294.161,79 (equivalente a US\$2.356.311,98), no âmbito do MCMV-E. Cento e dez famílias foram beneficiadas pelo empreendimento.

Partindo desse caso empírico, nossa pesquisa buscou alcançar os seguintes objetivos específicos:

|||||

- 1| Analisar o Programa Minha Casa, Minha Vida com ênfase na modalidade específica do Minha Casa Minha Vida - Entidades;
- 2| Compreender o histórico de formação e mobilização do grupo articulado em torno da Cooperativa Araras e sua atuação na área das políticas habitacionais para população de baixa renda;
- 3| Identificar e analisar as metodologias participativas utilizadas para o engajamento das famílias beneficiárias desde o processo de seleção dos beneficiários até a fase de pós-ocupação;
- 4| Identificar a percepção dos beneficiários acerca de sua participação nos empreendimentos, avaliando: a) possíveis mudanças nos vínculos associativos e disposição para o engajamento comunitário; b) mudanças nos padrões de relação com a Cooperativa e suas lideranças; c) mudanças no sentimento de empoderamento; d) capacidade de associar a luta pela moradia com a conquista da cidadania.
- 5| Identificar e analisar os principais obstáculos e propor recomendações no sentido da melhoria do MCMV-E, no que se refere à questão da participação.

Uma de nossas estratégias de pesquisa foi a realização de entrevistas. No total foram realizadas 11 entrevistas, entre militantes do movimento de moradia atualmente articulados em torno da Cooperativa Araras; antigos militantes para reconstituição da história do movimento de moradia em Campinas; especialista na história da participação na área da habitação em Campinas; advogado envolvido com as famílias da Vila União¹²; representantes da Caixa Econômica Federal em Brasília; técnicos sociais responsáveis pelo Trabalho Técnico-Social no Novo Mundo II. As entrevistas foram realizadas na Cooperativa Araras, na residência dos entrevistados, em seus locais de trabalho e em escritórios em Brasília, de acordo com a conveniência dos nossos entrevistados.

Outra importante ação da pesquisa consistiu nas visitas ao Residencial Novo Mundo II para conversas com os moradores. Foram



12 Como contaremos mais adiante, o grupo articulado em torno da Cooperativa Araras, que constrói o Novo Mundo II, remete à formação da Vila União, um dos maiores conjuntos habitacionais da América Latina, nos anos noventa.

entrevistadas 15 pessoas, no total. A princípio montamos um roteiro com um conjunto de questões para entrevista com os moradores. Mas, no decorrer do processo percebemos que diante das dificuldades em resgatar a memória do processo participativo, o mais adequado seria apenas abrir a discussão evocando um ou dois pontos e deixar que as pessoas se manifestassem livremente. Invariavelmente os problemas no pós-ocupação foram os pontos que mais se destacaram na narrativa. Os moradores eram escolhidos de forma aleatória, à medida que percorríamos as quadras do empreendimento. As conversas duravam aproximadamente 30 minutos e eram realizadas no interior da moradia ou na calçada da casa, seguindo a conveniência do entrevistado. Essas conversas não foram gravadas. Produzimos relatórios de campo ao final de cada dia de trabalho. Por se tratar de um empreendimento localizado em um “bairro dormitório” (ou seja, a maioria das pessoas se desloca cedo para trabalhar em outras partes da cidade e só voltam à noite para dormir)¹³, nossas visitas ocorreram aos sábados, entre os dias 14 de setembro e 05 de outubro, totalizando quatro dias de visitas. Para além da conversa com os moradores, essas idas permitiram observar a forma como os moradores se apropriavam do espaço e do entorno. Nos dias ensolarados, sentíamos a aridez do cimento e a falta das árvores e também fomos testemunhas da falta de espaços de lazer e sociabilidade. Cabe destacar ainda a receptividade dos moradores, no geral muito dispostos a contar suas histórias.

Outra frente importante de ação da pesquisa foi a análise documental, que compreendeu os seguintes temas: a) análise dos documentos oficiais sobre o Minha Casa, Minha Vida e Minha Casa, Minha Vida - Entidades; b) análise das normativas da Caixa Econômica Federal e Secretaria Nacional de Habitação, sobre o Trabalho Técnico Social (TTS); c) análise dos documentos do empreendimento Novo Mundo II, tais como contrato com a Caixa Econômica Federal, o Plano de Trabalho Técnico Social, atas das reuniões realizadas com os moradores; d) análise do banco de dados do cadastro das famílias beneficiárias; e) recortes de jornal e demais documentos sobre a história do grupo que organizou o Novo Mundo II, cuja história remonta à criação de outro bairro, a Vila União e sobre a atuação da Cooperativa Araras e as relações entre os moradores da Vila União e a Cooperativa Araras; f) análise do plano municipal de Habitação de Campinas; g) acompanhamento das notícias veiculadas na imprensa sobre o MCMV



13 O Residencial Novo Mundo II localiza-se no bairro Novo Mundo que, por sua vez, compõe a região do Campo Grande. Falaremos mais sobre o Campo Grande na Parte II deste artigo.

e MCMV-E. O levantamento e análise documental foram realizados entre os meses de junho a outubro.

Por fim, realizamos uma ampla revisão bibliográfica, de teses, dissertações e artigos, versando sobre os seguintes temas: a) análise do Programa Minha Casa Minha Vida e Minha Casa Minha Vida - Entidades; b) análise sobre trabalho técnico social e sobre a participação na implementação de políticas sociais; c) ações coletivas em torno da moradia na cidade de Campinas.

A partir da associação desse conjunto de ações, buscamos compreender a dinâmica, natureza e a qualidade da participa-

Durante o regime militar (1964-1985), a política habitacional era estatal e centralizada e os recursos destinados à produção de moradias eram alocados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

ção no empreendimento Novo Mundo II, buscando responder às seguintes questões:

- 1| Como se deu o engajamento das famílias beneficiárias no empreendimento?
- 2| O que se pode afirmar acerca do nível e da qualidade dessa participação?
- 3| Quais os impactos desse processo sobre os beneficiários em termos de engajamento comunitário, capital social, ampliação do sentimento de cidadania, etc.?
- 4| Que recomendação específica podemos extrair dessa análise para o fortalecimento das dinâmicas participativas no âmbito do MCMV-E e do Programa de uma forma geral?

Hipóteses e “achados” da pesquisa

Partimos da hipótese de que em empreendimentos do MCMV-E, sob a responsabilidade dos movimentos sociais, encontraríamos fortes incentivos à participação das famílias atendidas em todas as etapas do processo da intervenção habitacional, minimizando os desafios colocados à participação em contextos de pobreza e desigualdade

acentuadas. Como resultado desse processo, teríamos: a) o fortalecimento das relações entre movimento e suas bases; b) a ampliação das visões de mundo dos beneficiários pela incorporação das noções de direito e cidadania no processo de conquista da moradia; c) o fortalecimento dos movimentos, isto é, das Entidades Organizadoras; d) qualidade da obra habitacional.

Mas, logo nos primeiros meses de pesquisa no Novo Mundo II, identificamos que nossa hipótese inicial não se confirmaria plenamente. De fato, no decorrer da pesquisa, verificamos que os resultados a), b) e d) não se confirmaram, e o c) foi confirmado de uma maneira muito particular. O que observamos no Novo Mundo II foi uma participação de baixa qualidade da qual não era razoável supor o fortalecimento da relação entre a EO e sua base, tampouco a ampliação das concepções de direito e cidadania junto às famílias atendidas. Não é possível dizer que houve um engajamento de fato dos futuros moradores na gestão do projeto. Até houve algum esforço, por parte da Entidade, nesta direção com cursos, informações, reuniões abertas, etc. Mas este esforço não foi suficiente. No entanto, observamos que o processo de construção fortaleceu a Cooperativa Araras enquanto instituição: Carlão, uma das principais lideranças da Vila União, foi eleito vereador pelo PT (vale destacar que em sua primeira disputa eleitoral, foi o vereador do PT mais votado na cidade no pleito de 2012); foi feito um cadastro de possíveis moradores, o que possibilitou que a cooperativa entrasse em contato com parte da demanda por moradia da cidade; tiveram a possibilidade de se cadastrar e ser inseridos no programa federal MCMV-E, e de alguma forma puderam se relacionar mais a outros movimentos de moradia da cidade.

Passamos então a buscar compreender as razões pelas quais a participação no Novo Mundo II teve essas características, e encontramos no *perfil* e no *repertório de atuação* do grupo articulado em torno da Cooperativa Araras as dimensões explicativas mais importantes.

Em relação à primeira dimensão explicativa, cabe assinalar que as pessoas articuladas em torno da Cooperativa Araras têm um histórico de mobilização que remete à luta dos mutuários da Caixa Econômica Federal no bairro Vila União, em Campinas, que, durante mais de uma década, lutaram pelo direito de pagar um preço justo por suas moradias¹⁴. Esse processo foi muito semelhante à forma de atuação típica das associações de moradores, que se organizam em torno



de sua demanda específica, e não de movimentos sociais, que atuariam mais no sentido de agregar e organizar uma base social formando-a politicamente em torno da agenda de luta por direitos. Em 2004, esse grupo disputou e assumiu o controle da Cooperativa Araras, e usou essa Cooperativa para produzir moradias para população de baixa renda, primeiro via Crédito Solidário¹⁵ e depois via Minha Casa Minha Vida - Entidades.

O segundo fator, indissociável do primeiro, foi a ausência de base previamente existente e a impossibilidade de criá-la em um tempo curto. Isso pode parecer um detalhe, mas de fato neste caso fez diferença, porque a modalidade Entidades do Programa exige que em pouco tempo — o tempo da construção da obra — se “crie” uma comunidade, com vida associativa intensa. De certa forma, no Novo Mundo II o processo foi invertido: ao invés de possuir uma base organizada à qual seriam atribuídas as unidades habitacionais construídas por meio do MCMV-E, a Cooperativa precisou criar uma demanda — o que foi feito a partir de um recrutamento aleatório baseado em relações pessoais. Uma vez recrutadas as famílias, a Cooperativa teria que enfrentar o desafio de organizá-las e engajá-las nos processos participativos durante a construção do empreendimento, o que não foi possível. As reuniões eram informativas e não envolviam de fato as pessoas no processo. Desse modo, o tipo de relação estabelecida entre a Cooperativa Araras e as famílias foram relações que se assemelhavam a relações mercantis, com a Cooperativa atuando como um agente imobiliário, quando o que era previsto era que atuasse como um ator que incita e favorece processos de organização comunitária e politização do cotidiano. Os princípios da autogestão não se verificaram na prática, no caso do Novo Mundo II.

Nos próximos itens, apresentaremos esses resultados da nossa pesquisa. A argumentação está estruturada em duas partes. Na Parte I, apresentaremos o Programa Minha Casa, Minha Vida e as especificidades da modalidade Entidades, bem como seus pressupostos, as críticas feitas a ela e as polêmicas que tem suscitado. Na Parte II,

|||||

15 O Programa Crédito Solidário (PCS) foi aprovado em abril de 2004 pelo Ministério das Cidades e foi o primeiro programa habitacional do governo Lula. Seu funcionamento é similar ao do MCMV, dessa forma as entidades devem submeter projetos habitacionais e são responsáveis por geridos até o final das obras e organizar a demanda de beneficiários. Contudo, apesar de ambos receberem financiamento do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o PCS é um programa de financiamento, no qual os beneficiários devem retornar integralmente o valor do investimento em até 20 anos; o MCMV-E, por ser um programa subsidiado, tem o valor da prestação do financiamento baseado na renda familiar do beneficiário, cujas parcelas de financiamento correspondem a 5% de sua renda familiar mensal. “Entre 2007 e 2010, o Programa Crédito Solidário realizou 21.223 contratos com associações e cooperativas, com investimento de R\$381 milhões” (Lago, 2011: 08).

iniciamos com uma apresentação dos processos de urbanização e da ocupação do território da cidade de Campinas e seguimos com a avaliação do Minha Casa Minha Vida - Entidades na cidade a partir do caso do empreendimento Novo Mundo II.

Parte I. Minha Casa, Minha Vida e a Modalidade “Entidades”: Desenho e Disputas

Sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)

No Brasil, a história da construção da política habitacional é marcada, por um lado, pela fragmentação institucional e pela descontinuidade de programas, acompanhando as mudanças de governo e rumos da economia (Arretche, 2002). Por outro lado, essa história também pode ser contada a partir do esforço de atores organizados que, ao longo das três últimas décadas, pressionaram pela inclusão da agenda da reforma urbana como tema do debate público, pela ampliação dos espaços de participação e pelo acesso da população de baixa renda à moradia digna (Rolnik, 2009; Lago, 2012; Rodrigues, 2013).

Durante o regime militar (1964-1985), a política habitacional era estatal e centralizada e os recursos destinados à produção de moradias eram alocados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Porém, os primeiros anos da redemocratização do país não foram significativos para a estruturação do setor da habitação: o BNH foi extinto, houve desarticulação institucional, elevada inflação e baixo crescimento econômico. O que se via, nesse período, era uma política frágil e com reduzida capacidade decisória, visto que as competências referentes ao setor habitacional estavam pulverizadas em diferentes órgãos públicos.

Essa política habitacional frágil e desarticulada perdurou de 1986 até 2003, quando a construção e articulação a nível federal da política habitacional foi retomada pelo governo Lula, graças ao compromisso firmado de priorizar a área da habitação (Dias, 2012: 40). A proposta do governo¹⁶ para a reestruturação da política habitacional federal propunha a criação de um arranjo institucional que articulasse a política federal de habitação dentro de uma perspectiva descentralizada que incluísse os entes subnacionais, tal como exigia a Constituição de 1988, e o levantamento e garantia de disponibilidade dos recursos necessários à efetivação e continuidade dessa política.

16 O projeto habitacional desse governo, chamado Projeto Moradia, foi elaborado em 2000 por uma equipe que reunia diferentes segmentos da sociedade interessados no tema (acadêmicos, movimentos sociais, ONGs, empresários, sindicatos, gestores públicos) (Bonduki, 2009).

Com esse objetivo, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades¹⁷ com a proposta de garantir a gestão e o controle social e coordenar a articulação institucional entre os três entes da federação (União, estados e municípios) (Bonduki, 2009). Esse novo Ministério teve como desafio condensar os programas habitacionais e projetos de gestão das cidades que se encontravam, até então, dispersos em outros ministérios e secretarias, passando a pensá-los de forma mais ampla e direcionada para perfis diferentes da demanda por habitação, priorizando os projetos de interesse social (Rodrigues, 2013: 08).

A forma de implementação dos grandes projetos associados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi ignorar a institucionalidade democrática que a muito custo vem se consolidando no Brasil no Brasil

Mas, ao mesmo tempo em que a dimensão institucional da mudança na política habitacional se dava de forma acelerada, problemas ligados à manutenção da governabilidade num contexto de crise política¹⁸ levou a mudanças de direção na gestão do Ministério das Cidades com a saída do Ministro Olívio Dutra (do PT) e a entrada de Márcio Fortes, do PP (Partido Conservador, que integra a base aliada do governo federal) o que impactou negativamente o rumo das reformas. Também o equacionamento financeiro requerido pelas mudanças institucionais seguia a passos lentos.

Somente a partir de 2007, na segunda gestão do governo Lula, com o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que foram destinados recursos orçamentários para o setor da habitação. Em 2008, a crise financeira causou a paralisação do setor imobiliário, que se encontrava em pleno crescimento, e a queda das ações das empresas na bolsa de valores (Bonduki, 2009). Por meio do investimento

17 O Ministério das Cidades não atuaria apenas na coordenação da política habitacional, mas também na articulação das políticas setoriais urbanas (Saneamento, Mobilidade Urbana, Programas Urbanos, além da Habitação).

18 Referimo-nos as denúncias de corrupção envolvendo membros do governo e do Partido dos Trabalhadores conhecidas como "mensalão", em 2005.

na cadeia produtiva do setor construtivo, o governo buscou reaquecer a economia interna e estimular a geração de emprego. É nesse contexto que surge o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

O MCMV foi criado em abril de 2009 pelo Governo Federal com o propósito de viabilizar a produção e a compra de novas unidades habitacionais, visando suprir o déficit habitacional no país. Sua operadora é a Caixa Econômica Federal (CEF), um banco público, fiscalizado pelo Banco Central e subordinado ao Ministério da Fazenda¹⁹. O MCMV subsidia a aquisição de imóveis para as famílias com renda de até R\$1.600,00 (US\$712,12) e facilita as condições para acesso ao imóvel para famílias com renda de até R\$5.000,00 (US\$2.225,39). O MCMV identifica três faixas de renda para as famílias beneficiárias:

- *Faixa 1.* Famílias com renda mensal bruta de até R\$1.600,00 (US\$712,12).
- *Faixa 2.* Famílias com renda mensal bruta de até R\$3.275,00 (US\$1.457,63).
- *Faixa 3.* Famílias com renda mensal bruta acima de R\$3.275,00 (US\$1.457,63) até R\$5.000,00 (US\$2.225,39).

Para a Faixa 1, que é onde se concentra o déficit habitacional, o MCMV prevê três modalidades com subsídio parcial ou total da União:

- *Modalidade Construtora:* A execução das obras do empreendimento é realizada por uma construtora contratada pela Caixa Econômica Federal (CEF), que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados. A Prefeitura é quem indica as famílias. Nessa modalidade, a maior parte do subsídio vem da União. A parcela paga pelo beneficiário é de 5% de sua renda mensal, com prestação mínima de R\$25,00 (US\$11,13), com duração de 10 anos. O beneficiário deve estar incluído no CadÚnico²⁰, mantido pela Prefeitura.

19 Por gerenciar e administrar recursos públicos, a Caixa Econômica Federal é considerada agente fundamental nas políticas públicas do governo federal.

20 O Cadastro Único (CadÚnico) é um cadastro coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e é utilizado para identificar e caracterizar as famílias de baixa renda que fazem parte dos Programas Sociais do Governo e seus dados podem ser usados na elaboração de políticas públicas que visam à redução da vulnerabilidade social. Os governos estaduais e municipais também podem ter acesso às informações socioeconômicas das famílias inscritas. No caso do MCMV, as prefeituras municipais tem liberdade para organizar a demanda de seus empreendimentos. Após selecionados os nomes de seus futuros moradores, ela deve cadastrá-los no CadÚnico para que sejam analisado pela Caixa e, caso não haja nenhum impedimento, estejam aptos a integrar a lista oficial de beneficiários.

- *Modalidade Entidades:* São organizações como cooperativas habitacionais ou mistas, movimentos sociais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos que realizam o projeto e indicam a demanda. Aqui também a maior parte do subsídio é da União e o percentual e valores da parcela paga pelo beneficiário continuam os mesmos, ou seja, 5% da renda e mínimo de R\$25,00 (US\$11,13) mensais, com duração de 10 anos. O beneficiário deve estar incluído no Cadúnico, mantido pela Prefeitura.
- *Municípios com até 50 mil habitantes:* destina-se a municípios com população de até 50 mil habitantes, que não integrem as regiões metropolitanas das capitais estaduais. O subsídio é também da União²¹.

As condições de entrada na Faixa 1 do MCMV são mais elásticas do que em outros programas de política pública de habitação, pois não restringe o acesso das famílias com restrições cadastrais, que participam de outros programas sociais do governo ou que não possuam comprovação de renda. Segundo dados divulgados pela Caixa Econômica Federal, até o ano de 2012, o MCMV tinha alcançado a contratação de um total de 2.863.384 unidades habitacionais no país, considerando as três faixas de renda²². Ainda segundo os dados oficiais, o percentual de unidades contratadas por faixa de renda foi: 46% na Faixa 1; 43% na Faixa 2; e 11% na Faixa 3²³. Contudo, quando analisamos o valor do investimento, a distribuição entre as faixas de renda se altera. De um montante de investimento no valor de 183,5 bilhões, 33% foram investidos na Faixa 1; 53% na Faixa 2; e 15% na Faixa 3²⁴.

O protagonismo do setor privado e suas consequências

Concordamos com Bonduki (2009) quando ele afirma que é preciso dar crédito ao MCMV, pois ele representa avanços (ainda que tímidos)



21 Para além dessas três modalidades, o MCMV também prevê a aquisição por meio do uso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), para renda de até R\$5.000,00; e a modalidade Rural, destinada a agricultores e familiares e trabalhadores rurais com renda anual bruta de até R\$15 mil, para o Grupo 1, de R\$15 mil a R\$30 mil para o Grupo 2 e de R\$30 mil a R\$60 mil para o Grupo 3.

22 Fonte: <www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo-saiba-como-funciona-e-como-participar-do-programa-minha-casa-minha-vida>.

23 Fonte: Portal Planalto com informação do Ministério das Cidades, <www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/saiba-como-funciona-e-como-participar-do-programa-minha-casa-minha-vida>.

24 Fonte: Portal Planalto com informação do Ministério das Cidades, <www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/saiba-como-funciona-e-como-participar-do-programa-minha-casa-minha-vida>.

na política habitacional, especialmente ao contemplar, em sua formulação, recomendações do Estatuto da Cidade e algumas reivindicações de movimentos populares: a alocação de um volume de recursos jamais visto em um programa habitacional de interesse social e o acesso de famílias de baixa renda — que não conseguiam acessar o mercado habitacional — à casa própria por meio de subsídios que podem chegar até 99,9% do valor total da moradia. Contudo, como o próprio Bonduki (2009) e um conjunto de outros analistas apontam, reconhecer os avanços em termos de recursos para a habitação subsidiada e inclusão de famílias de baixa renda não significa ignorar os sérios problemas desse Programa habitacional, conforme já adiantamos na Introdução.

As principais críticas em relação ao MCMV destacam: a) a desconsideração dos canais institucionais e participativos na elaboração e operacionalização do Programa; b) a desconsideração de questões relativas à reforma fundiária; c) a reprodução do padrão de segregação sócio espacial na localização dos novos empreendimentos; d) a baixa qualidade das moradias. Como motor dessa dinâmica está a centralidade conferida às grandes construtoras.

A forma de implementação dos grandes projetos associados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi ignorar a institucionalidade democrática que a muito custo vem se consolidando no Brasil, como é o caso dos espaços institucionais de participação, sistemas de políticas públicas, regulamentações voltadas a garantir o direito das minorias, etc. No caso do MCMV, esse paralelismo é evidente. Na concepção do Programa, o Ministério das Cidades não teve qualquer papel relevante; o Plano Nacional de Habitação²⁵ foi ignorado em sua quase totalidade; o Estatuto da Cidade não foi tomado como um elemento definidor dos investimentos; o Conselho das Cidades sequer foi consultado; e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como seu Conselho, foram dispensados. A análise do IPEA vai direto ao ponto quando afirma: “O MCMV esvazia os esforços da sociedade brasileira em construir uma nova política habitacional, consubstanciada no SNHIS” (Krause, Balbin e Neto, 2013: 47)²⁶.

Cabe ainda considerar que nenhuma parte dos vultosos recursos em jogo nesse programa foi destinado ao FNHIS. O governo alocou os recursos em outro fundo público, mais “maleável e desregulado”

25 O PlanHab é um instrumento para a implementação na nova Política Nacional de Habitação criado no governo Lula, ou seja, ele oferece um planejamento das ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, para equacionar as necessidades habitacionais do país no prazo de quinze anos (Bonduki, 2009).

26 As análises de Regina Ferreira (2012) vão nessa mesma direção.

(Arantes e Fix, 2009) que não possui conselho para o exercício do controle social, dando, assim, total controle ao governo federal no manejo dos recursos. Isso significa também que os governos subnacionais que tiverem interesse em aderir ao programa não precisarão mobilizar os conselhos, fundos e planos de HIS criados por incentivo do SNHIS, já que os recursos são acessados via FAR. E os municípios e estados que não tiverem criado esses instrumentos de gestão até agora não precisarão criá-los para acessar os recursos. Mais uma vez citando Bonduki, “o governo perdeu uma excelente oportunidade para mostrar como uma ação anticíclica poderia se articular com uma estratégia estrutural para

Um programa federal efetivamente descentralizado se caracterizaria pela transferência da gestão aos governos subnacionais incumbidos de implementar essa política.

atacar um problema brasileiro crônico” (Bonduki, 2009: 8). Essa “estratégia estrutural” previa a centralização de recursos em um fundo único para HIS, acompanhada da descentralização e da ordenação das intervenções através dos planos de HIS locais, construídos de acordo com a realidade local e por meio da participação da sociedade civil.

Não existe, no desenho do MCMV, uma instância formal de interlocução dos representantes dos poderes públicos dos três níveis da federação. A arena formal prevista para exercer o acompanhamento e a avaliação do programa é um comitê composto por membros dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda, da Casa Civil e das Cidades. Não há espaço de participação garantido aos representantes do poder público estadual ou municipal nem da sociedade civil, o que seria possível se o programa reconhecesse o papel do Conselho das Cidades (ConCidades) no SNHIS²⁷.

Um programa federal efetivamente descentralizado se caracterizaria pela transferência da gestão aos governos subnacionais

27 O decreto que regulamenta a lei de criação do MCMV prevê que órgãos e entidades da administração pública federal direta ou indireta *podem ser convidados* a participar do comitê pelo Ministério do Planejamento, e que dados e informações serão disponibilizados pelo comitê ao ConCidades. Não há referência à administração estadual ou municipal (Decreto 7499 de 2011).

incumbidos de implementar essa política. O que se vê no caso do MCMV é que os estados e municípios não assumem a função de gestão. Para além da assinatura do termo de adesão, sua atribuição fundamental é a realização do cadastro, seleção e indicação à CEF das famílias que serão atendidas pelo Programa²⁸. Depois de feito isso, quem deve tomar a iniciativa na proposição de uma intervenção habitacional não é o município, mas sim as empresas construtoras, que se dirigem à CEF, apresentam propostas de intervenção e executam os projetos aprovados pela CEF, estabelecendo ou não parcerias com estados e municípios. Como avalia Regina Ferreira:

É um programa dos governos Lula e Dilma que responde a uma demanda do empresariado da construção civil, desconsiderando o papel que os governos municipais e estaduais podem (e devem) ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano. (Ferreira, 2012: 09)

O protagonismo do setor privado é ainda mais marcante. Como vimos, cabe às empresas propor uma intervenção. Ou seja, depende do interesse (ou desinteresse) dos empresários em realizar os projetos em determinada localidade (e não em outra)²⁹. E nesse sentido fica claro como a disponibilidade do município e do estado em oferecer melhores condições para o setor privado da construção (mais desonerações, mais terrenos, mais complementações) cria um campo de competição cujos maiores beneficiários são as empresas.

A gestão do programa fica a cargo do MinCidades, mas no nível local quem se ocupa da gestão dos empreendimentos são as empresas. Ou seja, como bem apontam Arantes e Fix (2009), a “aposta” é que a iniciativa privada atue como “agente motor do processo”. Nesse diapasão, o MCMV estimula a construção de moradia sem atender ao princípio do direito à cidade, que pressupõe o direito à moradia digna para todos, e reforça o padrão de segregação sócio espacial historicamente presente na ocupação do território brasileiro. Sobre esse mesmo ponto, Mineiro e Rodrigues avaliam:

28 Cabe ainda aos municípios e estados oferecer contrapartidas na forma de ações que facilitem a execução dos projetos, como a doação de terrenos em áreas urbanas, implementação de desoneração tributária, implementação (pelos municípios) de instrumentos do Estatuto da Cidade, viabilização de infraestrutura adequada entre outras medidas correlatas.

29 E nesse sentido fica claro como a disponibilidade do município e do estado em oferecer melhores condições para o setor privado da construção (mais desonerações, mais terrenos, mais complementações) cria um campo de competição cujos maiores beneficiários são as empresas.

Não é possível uma política de fôlego que não se baseie em ações concretas do poder público para dar acesso à terra urbanizada e bem localizada para os mais pobres. Deixar isso para o mercado imobiliário é premiar a especulação e se omitir numa questão central para o futuro — e o presente — de nossas cidades. (Mineiro e Rodrigues, 2013: 43)

Não é incomum a construção de moradias em terrenos com infraestrutura precária e com grande dificuldade de acesso aos bens públicos, nas periferias das grandes cidades brasileiras, em áreas carentes de equipamentos e serviços públicos: “São bairros inacabados, localizados em áreas consolidadas, porém em permanente (auto) construção ou nas fronteiras do tecido urbano, onde ainda não há sinais de cidade” (Lago, 2011: 6). E continua:

De norte a sul do país, a produção habitacional para baixa renda obedece a um mesmo padrão de localização nas cidades: o nosso histórico padrão periférico. Se nos anos sessenta e setenta foi o poder público, através das Cohabs, que promoveu a periferação dos conjuntos, hoje esse fenômeno é promovido diretamente pelas construtoras, que definem não apenas a localização e o público alvo, mas os projetos, tipologias e qualidade das edificações. O poder e o dever dos municípios de controlarem a localização e a qualidade dos novos empreendimentos não estão sendo exercidos. (Lago, 2011: 7-8)

Ao se referir à geografia gerada no MCMV, o documento do IPEA também destaca esse processo de “urbanização sem cidade”:

O MCMV vai (con)formando/configurando seu espaço. De maneira muito genérica e ainda exploratória, esse “mapa” do MCMV parece não se contrapor à geografia que explica o processo de urbanização brasileiro, de assentamento dos mais pobres em periferias distantes, com o ônus individual de conseguir os demais meios de reprodução da vida [...]. E, não obstante, de expansão das fronteiras econômicas por meio de processos não planejados, muitas vezes insustentáveis e jamais realizados na completude das condições mínimas de urbanidade. (Krause, Balbin e Neto, 2013: 48)

O conjunto habitacional abaixo, construído via MCMV em 2012 e 2013, literalmente construído no meio da mata, é uma trágica evidência desses processos aos quais acabamos de nos referir: construção de moradia popular em flagrante oposição à mais vaga ideia de direito à cidade.



Empreendimento Viver Melhor, em Manaus/ Amazonas, 2013.

A modalidade “Entidades”: a valorização da autogestão

A autogestão é um processo no qual os futuros moradores administram a construção das unidades habitacionais em todos os seus aspectos, e se beneficiam dos resultados que só o trabalho coletivo pode propiciar (Bonduki, 1992: 18-19). Em um Seminário realizado na cidade de Campinas, Evaniza Rodrigues reitera os ganhos desse processo: “a autogestão consiste não apenas na construção de moradias ou urbanização, mas da construção de comunidades atuantes que lutam por seus direitos, que avançam no sentido da melhoria da qualidade de vida para todos e todas”. Essa compreensão da autogestão como forma de construção da vida comunitária e de construção do próprio indivíduo como sujeito portador de direitos, também é destacada nas análises de Naime (2012) que afirma que em programas de habitação por autogestão uma questão importante é a formação do grupo e a sua identificação com a entidade organizadora. “A proposta de autogestão extrapola a produção da habitação por meio da obtenção de financiamento de um grupo; tem a ver com o ideário de coletividade, convivência e compartilhamento” (Naime, 2012: 83). Nessa mesma direção, Bonduki destaca o papel da autogestão enquanto mecanismo de empoderamento comunitário, ao definir a autogestão como um processo no qual

os futuros moradores organizados em associações ou cooperativas, administram a construção das unidades habitacionais em todos os seus aspectos, a partir de regras e diretrizes estabelecidas pelo poder público, quando este participa financiando o

emprendimento. Seria uma organização autônoma da sociedade civil que, com o apoio e o financiamento do poder público, equaciona a produção de moradias com a participação dos moradores e a introdução de avanços tecnológicos e sociais que só o trabalho coletivo pode propiciar. (Bonduki, 1992: 18-19)

Ao lado da moradia popular subsidiada pelo Estado, a autogestão há mais de três décadas compõe uma das principais bandeiras de luta das organizações que compõem o movimento nacional de moradia.

Cinco meses após o lançamento do MCMV, o Governo lançou a modalidade Minha Casa, Minha Vida - Entidades, a partir

Não é incomum a construção de moradias em terrenos com infraestrutura precária e com grande dificuldade de acesso aos bens públicos, nas periferias das grandes cidades brasileiras, em áreas carentes de equipamentos e serviços públicos...

da publicação da Lei nº 11.977, de 2011. O MCMV-E é uma nova versão do Programa Crédito Solidário, que foi criado em 2005 para financiar empreendimentos auto gestionários para famílias com até três salários mínimos. Também no caso do Crédito Solidário, as organizações da sociedade civil se responsabilizavam pelo empreendimento. Contudo, há diferenças marcantes entre os dois programas, especialmente no que se refere ao modo como cada um lida com a questão de financiamento.

O Crédito Solidário é um programa de financiamento no qual o beneficiário retorna integralmente o valor de investimento, em até 20 anos, sem taxa de juros, o que já era considerado um avanço. O MCMV-E, por sua vez, não parte do valor financiado, mas sim da capacidade de pagamento da família beneficiária, fixando as mensalidades em 5% da renda familiar, por um período de dez anos. Assim, a mensalidade do MCMV-E muitas vezes é um valor simbólico e educativo. Esta proposta de moradia popular subsidiada sempre fez parte das demandas dos movimentos de moradia no Brasil. Em documento de 2007, a UNMP afirmava:

A falta de uma forte política de subsídio, recursos massivos para as regiões metropolitanas, integração das políticas setoriais, programas que fortaleçam a e autogestão, aliada ao clientelismo e

a burocracia excessiva dos programas habitacionais têm provocado um fenômeno curioso: mesmo com o governo produzindo moradias, o déficit habitacional só aumenta e se concentra cada vez mais, entre os mais pobres. (Citado por Rodrigues, 2013: 76)

Outra inovação trazida pelo MCMV-E, em comparação com o Crédito Solidário, foi a possibilidade de que pessoas “com o nome sujo”, ou seja, com restrições cadastrais em função de dívidas no comércio, possam participar do Programa.

O MCMV-E, voltado exclusivamente para atender a Faixa 1, concede financiamento diretamente aos movimentos (na condição de EO) usando os recursos do Orçamento Geral da União, depositados no Fundo de Desenvolvimento Social. São as entidades que organizam a demanda e definem os futuros moradores, a partir de uma associação entre os critérios de renda e outros critérios definidos pela própria EO, em geral a participação nas atividades promovidas pelo movimento. No início a EO indicava as famílias e essas assinavam o contrato com a CEF. Depois, por pressão do movimento, foi aprovada a modalidade de “compra antecipada do terreno”³⁰, com aquisição dos terrenos em nome da entidade e as famílias assinavam o termo de adesão, tornando-se proprietárias, com contrato em seu nome, somente no momento de entrega das chaves.

Cabe aos movimentos, como entidades organizadoras, um grande conjunto de tarefas. Elas devem congrega, organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento de todas as etapas do projeto habitacional. Elas responsabilizam-se perante a Caixa pela execução de todas as atividades necessárias à intervenção habitacional e espera-se que isso seja feito sempre em interação com as famílias beneficiárias. As EOs podem escolher o regime de construção do empreendimento, dentre as seguintes alternativas: mutirão, administração direta (que é a contratação de profissionais ou empresas para execução parcial de serviços que demandem especialização) e empreitada global (que é quando a entidade contrata uma construtora para execução total do empreendimento, sob gestão da EO e dos beneficiários). Embora não tenhamos dados seguros, estudos sugerem que o mais comum é a combinação entre administração direta e mutirão parcial. Ou seja, a entidade contrata

30 “A Compra Antecipada é vista como uma ferramenta importante que, ao mesmo tempo, reconhece as dificuldades das entidades no mercado imobiliário, colocando alguma vantagem em suas mãos e também faz, pela primeira vez, um contrato com a associação ou cooperativa, que será individualizado somente na segunda etapa do processo, rompendo o formato de financiamento somente ao beneficiário. Está na agenda atual do movimento de moradia a regulamentação de modalidade que contrate também a obra em nome da entidade” (Lago, 2012: 35).

empresas para serviços específicos e utiliza a mão de obra das famílias pra realização de serviços que exigem pouca qualificação, como limpeza do canteiro de obra.

É importante esclarecer que a modalidade Entidades foi criada para responder à demanda de movimentos sociais de luta por moradia que se sentiram excluídos do processo de elaboração e execução do MCMV — cujo protagonismo, como vimos, é do setor privado. Como relata Evaniza Rodrigues:

No final de 2008 e início de 2009, os movimentos e o Fórum Nacional da Reforma Urbana realizam diversas atividades de mobilização, como a Jornada de Lutas pela Reforma Urbana, em novembro de 2008, com ocupações e manifestações em diversos estados. Dessas mobilizações são reabertos alguns canais de negociação, que culminam com uma audiência pública com o Presidente da República e outra com a então Ministra da Casa Civil, Dilma Roussef, no início de 2009, quando os movimentos apresentam propostas para serem incluídas ao “pacote habitacional” e reivindicam que parte das 1 milhão de casas fosse construída por autogestão. (Rodrigues, 2013: 72)

Essa demanda foi de certa forma incorporada pelo PlanHab de 2009, no qual a autogestão foi reconhecida como prática importante para sanar o problema do déficit habitacional. No documento final retirado do 11º Encontro Nacional da União Nacional de Moradia Popular esse vínculo entre a autogestão e a política pública de habitação de interesse social foi justificado nos seguintes termos:

A produção social deve fazer parte do Sistema Nacional de Habitação como uma de suas expressões. Deve ser reconhecida, apoiada e promovida por ações do poder público em nível nacional, estadual e municipal. A possibilidade das cooperativas e associações em acessar recursos dos fundos nacional, estaduais e municipais, promovendo ações habitacionais, deve estar prevista em todos os programas habitacionais como um modalidade e concepção de gestão, nos convênios e contratações, valorizando a organização comunitária e o saber popular. (UNMP, 2008: Relatório do Encontro Nacional)

Vemos então como há um investimento dos movimentos de moradia articulados em torno das quatro redes nacionais — União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM), Central de Movimentos Populares (CMP) e Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) — na construção

de um campo político favorável não apenas à ideia de uma política de habitação popular completamente subsidiada pelo Estado, como também pela autogestão como forma de produção social da moradia que valoriza a participação e o saber popular. Dentre essas organizadoras a UNMP se destaca pela ênfase que as formas de luta institucional, em especial o esforço de incidir sobre as políticas habitacionais, assumem em seu repertório de ação.

Dilemas e desafios da autogestão do MCMV-E

A realização do ideário da autogestão enfrenta muitos desafios. A modalidade Entidades, além de receber uma porção irrisória do financiamento — 3% em relação ao MCMV— mantém-se constringida pelas características mais gerais do MCMV. Como analisa Rodrigues: “O MCMV-E ainda tem as características de um Programa destinado às construtoras, adaptado aos movimentos, em diversos aspectos” (Rodrigues, 2013: 73).

Há duas grandes dificuldades que os movimentos enfrentam no MCMV-E: lidar com a burocracia dos órgãos públicos, sobretudo da CEF, das prefeituras e dos cartórios; e encontrar terrenos que cumpram com as exigências de custo e de regularização do Programa. Não raro, quando as EOs encontram terras com preços razoáveis estas são mal localizadas, com pouca infraestrutura no entorno e com muitos problemas de legalização. Além disso, as entidades frequentemente precisam disputar terrenos com agentes do mercado, como as incorporadoras e construtoras. Essas duas frentes de ação — a burocrática e a fundiária — são as principais causas dos frequentes atrasos no avanço das obras. Como analisa Ferreira: “A lógica de mercado presente no PMCMV Entidades torna a concretização dos projetos pelos grupos de fato populares uma odisseia sem fim, absorvendo boa parte das energias dos seus membros e comprometendo os objetivos emancipatórios que animaram a luta pelo acesso a um fundo popular para a moradia” (Ferreira, 2012: 9). E segue:

Os programas voltados para a autogestão estão subordinados a mesma lógica de mercado de um financiamento para um empreendimento imobiliário qualquer: as exigências em termos de documentação legal e projetos elaborados e os procedimentos para contratação são praticamente os mesmos, dificultando e até inviabilizando o acesso dos grupos populares ao fundo público; as lideranças dos movimentos acabam por destinar grande parcela de seu tempo para vencer a burocracia estatal, sobrando pouco tempo para a formação política do grupo ou para atuar em outras frentes de luta. (Ferreira, 2012: 14)

A lógica de mercado a que refere Regina Ferreira (2012) se evidencia, principalmente, na desigual disputa por terrenos: como não há uma reserva de terras urbanizadas para habitação popular em conjunção com o MCMV-E, as EOs disputam os terrenos no mercado — e suas rivais, com consideráveis vantagens na disputa, são as construtoras. Um entrevistado de Lago (2011: 9), coordenador de uma cooperativa que organiza conjuntos habitacionais por autogestão no Sul do país, conta:

“Um empresário da cidade que ficou sabendo que a gente tinha uma proposta, que a gente ia fazer lá em cima, correu na frente,

[...] sabemos das dificuldades que os movimentos enfrentam para promover e engajar as pessoas em processos participativos em territórios marcados pela violência

botou 850 mil à vista, botou 50 mil a mais e a gente perdeu aquele projeto lá [...]”.

No mesmo artigo, Lago reproduz uma fala de Evaniza Rodrigues que vai na mesma direção:

“Na região aqui, acabou os terrenos de vinte mil metros quadrados, que é um tamanho razoável para trabalhar; não é muito pequeno nem muito grande. Acabou. Esses terrenos foram todos comprados para três a seis [salários mínimos], pela Tenda, pela Rossi, pela Gafisa [construtoras]”. (Lago, 2011: 10)

Ambas as falas evidenciam como a disputa é desigual e como, por meio dela, os movimentos sociais são expulsos para as fronteiras da cidade, afastados das áreas urbanizadas.

Outro problema que precisa ser considerado diz respeito à adesão do ideário da autogestão entre as organizações e movimentos que atuarão como entidades organizadoras. Embora a demanda por autogestão tenha partido de movimentos alinhados com a agenda da reforma urbana e o direito à cidade, eles não são os únicos que podem ser habilitados como Entidades Organizadoras e empreender projetos no âmbito do Minha Casa Minha Vida - Entidades. Estudos realizados

por Regina Ferreira mostram que de 2009 a 2011 haviam sido contratados no MCMV-E 82 empreendimentos; desses, 32 empreendimentos (39% do total) foram de organizações, cooperativas ou movimentos filiados aos movimentos nacionais de reforma urbana, CMP, UNMP, CONAM e MNLM (Ferreira, 2012: 13). A consequência disso é que parte das organizações que atuam no MCMV-E não trazem consigo, como parte de sua identidade e repertório, os valores e práticas associadas à autogestão. Nesse caso, o risco é que sua atuação acabe sendo muito próxima a ação das construtoras, onde o fim é produzir a moradia, sem qualquer tipo de consideração sobre a participação como um processo de organização comunitária associada à conquista da moradia digna³¹. Embora não tenhamos dados mais conclusivos, o conhecimento que temos sobre São Paulo sugere que as EOs que não são filiados a esses movimentos alinhados ao campo da reforma urbana tendem, inclusive, a preferir o regime de construção que é a “empreitada global”, no qual uma construtora assume toda a obra, sob a direção da entidade. Nesse caso, a participação das famílias tende a ser mínima e a estar, quando muito reduzida, ao plano de Trabalho Técnico Social, que é uma parte obrigatória do contrato feito pelas entidades com a Caixa³². No caso

31 Com isso não estamos querendo dizer que o fato de estar vinculado a uma dessas redes nacionais, signifique que esses valores automaticamente se traduzam em prática nas experiências concretas. Afinal, como no caso do Novo Mundo II, a principal liderança da Cooperativa Araras, o Carlão, foi um dos fundadores da CMP, e nem por isso o princípio da cogestão se traduziu em dinâmicas mais participativas no processo de construção das moradias.

32 O Trabalho Técnico Social (TTS) é obrigatório a todos os programas federais de interesse social subvencionados pela Caixa Econômica Federal. No caso do MCMV, em que todo o processo de produção habitacional fica a cargo das construtoras privadas, a responsabilidade de realizar o TTS é das Prefeituras Municipais, enquanto que, no MCMV-E a responsabilidade é da entidade organizadora (Ministério Das Cidades, s/d: 17) e para garantir sua realização o valor do TTS foi estipulado em 1,5% do valor total do projeto (CEF, 2012). No Caderno de Orientação Técnico-Social (COTS), publicado pela CEF (2012), o Trabalho Técnico Social é definido como “o conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social” (CEF, 2012: 4). O TTS é considerado um processo pedagógico que tem como objetivo o fortalecimento de valores políticos e o incentivo à participação e à organização coletiva, que potencialmente refletirão no desenvolvimento local e na inclusão social desses grupos. Nos documentos oficiais que descrevem o TTS, há uma grande expectativa no que se refere aos ganhos provenientes da participação dos beneficiários. Uma leitura atenta dos documentos COTS (CEF, 2012), “Curso à Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social” (Ministério das Cidades, 2011) e “Trabalho Social e Intervenções Habitacionais Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional” (Ministério das Cidades, 2010) evidencia a forte carga normativa conferida ao conceito de participação, o qual aparece associado às ideias de emancipação, cidadania, democracia e direitos. Quanto à natureza dessa participação se afirma nos documentos referidos que ela propicie (e se nutra de) o desenvolvimento do sentimento de cidadania e reconhecimento de si como portador de direitos. Nesse caso, a participação aparece como um processo pedagógico de construção da cidadania. Da mesma forma o processo participativo aparece fortemente vinculado à organização comunitária, ao fortalecimento de vínculos com o território e a formação de novas lideranças. Ao lado dessa forte dimensão emancipatória, os textos que debatem o TTS também chamam a atenção para seus efeitos mais pragmáticos e de curto prazo, associados à sustentabilidade do empreendimento, ou seja, a permanência das famílias.

dos movimentos de moradia, que têm um histórico de mobilização e engajamento das famílias a obrigatoriedade de realização do Trabalho Técnico Social acabou de certa forma favorecendo a realização de uma atividade que eles já desenvolviam e para a qual agora podem contar com recursos financeiros adicionais. Mas, ao contrário, entidades que não atuam sob a premissa da participação como organização da comunidade, o TTS pode ser reduzido a uma atividade formal, destinada a cumprir uma obrigatoriedade contratual. É claro que no caso das EOs com histórico de atuação em redes movimentistas o desafio da participação também está presente. Afinal, sabemos das dificuldades que os movimentos enfrentam para promover e engajar as pessoas em processos participativos em territórios marcados pela violência e desigualdades extremas, permeados por uma cultura individualista. Ou seja, o fato de querer e saber como fazer, não significa automaticamente que se consiga produzir processos participativos. O que buscamos destacar é que a autogestão não é uma ideia igualmente valorizada pelo conjunto dos atores que assumem os empreendimentos no âmbito do MCMV-E e que isso tem impacto sobre os resultados das habitações e também da participação como processo de organização popular.

Aliás, cabe dizer que a autogestão expressa uma compreensão sobre a democracia e sobre o papel dos movimentos sociais que está longe de ser consensual na sociedade brasileira. Recentes debates na imprensa sobre o MCMV-E tornaram o campo dessa disputa bastante explícito. Recentemente, um dos jornais de maior circulação no Estado de São Paulo dirigiu ferozes críticas ao MCMV-E, com o argumento de que o Programa estaria colocando à sombra o critério essencial para a seleção dos futuros beneficiários: a renda³³. A principal crítica foi motivada pelo direito que as EOs têm de utilizar os critérios de participação, após cumprido o critério geral da renda, para selecionar a demanda entre a base do movimento. A ideia dos movimentos sociais é somar as duas variáveis no Programa e “recompensar” aqueles que precisam e lutam, como nos disse a Entrevistada 10. A reportagem acusava também o Partido dos Trabalhadores (PT) de praticar um modelo contemporâneo de coronelismo: moradia em troca de militância pelo partido — o que não atingiria os mais necessitados social e economicamente.



Para garantir a participação das famílias, o TTS exige a eleição de uma comissão de representantes de obras e de uma comissão de finanças, formada pelos futuros moradores.

33 “Militância vira critério para receber moradia do Minha Casa, Minha Vida”. *Estado de São Paulo*, 28 de setembro de 2013, disponível em: <www.estadao.com.br/noticias/cidades,militancia-vira-criterio-para-receber-moradia-do-minha-casa-minha-vida,1079892,0.htm>, acesso em 30/10/2013.

A reportagem gerou uma reação da União dos Movimentos de Moradia (UMM) de São Paulo³⁴, que veio a público no dia seguinte, alegando que a crítica baseava-se na prática de criminalização dos movimentos sociais. O comunicado da UMM também argumentava que o MCMV-E seria o resultado bem-sucedido de décadas de luta dos movimentos sociais por reforma urbana, acolhido por diferentes governos de diferentes partidos e “matizes políticos-ideológicos”³⁵. No mesmo documento também é lembrada a agência Habitat, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos e sua recomendação de produção habitacional “com a participação das famílias, através de suas legítimas organizações”. Urbanistas do campo da reforma urbana também se posicionaram em defesa dos movimentos e da autogestão, como na declaração de Nabil Bonduki: “o Programa MCMV-E é uma excelente forma de produção de habitação a baixo custo, com qualidade, e com participação da comunidade. [...] Como um programa baseado na autogestão, sistema que defendo desde a década de oitenta, a participação da comunidade é fundamental para o sucesso de uma política habitacional com qualidade e eficiência” (Bonduki, 2013). Por fim, as matérias veiculadas no jornal também geraram reações de uma rede nacional de instituições que têm projetos de pesquisa em andamento sobre o MCMV, aprovados por chamada pública do Ministério das Cidades e do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). A rede, composta por assessorias técnicas, institutos de pesquisa e universidades, lançou uma nota pública afirmando que o jornal apresenta

34 A UMM inicia como uma organização municipal que tem como objetivo agregar, conforme as lutas se intensificam, aqueles que participam das ocupações generalizadas no período; em 1992, porém, adquire caráter estadual e começa a desenvolver vínculos com a Central dos Movimentos Populares (CMP), de caráter nacional. Como entidade articuladora no nível estadual, a UMM organiza uma espécie de federação de entidades e movimentos locais e regionais aglutinados em torno de lideranças políticas fortes e segmentadas espacialmente. Dentro de cada macrorregião existem grupos menores, denominados grupos de origem, cujo referencial geográfico mínimo são os bairros em que atuam os coletivos menores: são as unidades elementares de toda a estrutura, e fortemente autorreferenciadas pelos próprios militantes. Atualmente, a UMM organiza-se internamente em Movimentos e Secretarias. Só na capital, a União congrega quinze Movimentos — os quais, por sua vez, aglutinam grupos de base e associações locais —, que somam, segundo dados oficiais da entidade, mais de vinte mil famílias cadastradas. Há coordenações de nível estadual e regional, bem como Secretarias que discutem temas transversais — como formação política, mulheres, LGBTT, juventude, etc. A UMM integra redes nacionais (União Nacional Por Moradia Popular, Fórum da Reforma Urbana) e internacionais de luta pela moradia (Habitat International Coalition América Latina, Secretaria Latinoamericana Vivienda Popular, Rede Mulher e Habitat).

35 “Comunicado ao público em geral”. Site da UMM, 01 de outubro de 2013, disponível em <www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=666%3Anota-publica-da-umm-sp&catid=41&Itemid=94>, acesso em 30/10/2013.

dados e fatos distorcidos, sem citar convenientemente as fontes e, assim, não contribuem para a informação. Ao contrário, os fatos parecem intencionalmente organizados para comprometer a imagem de lideranças populares e do único programa público de produção habitacional em escala nacional que não é operado diretamente por empresas da construção civil³⁶.

A Nota da Equipe de Pesquisa do IAU (USP-São Carlos)/PEABIRU sobre as matérias a respeito da modalidade “Entidades” do Programa Minha Casa Minha Vida publicadas no jornal *O Estado de São Paulo*

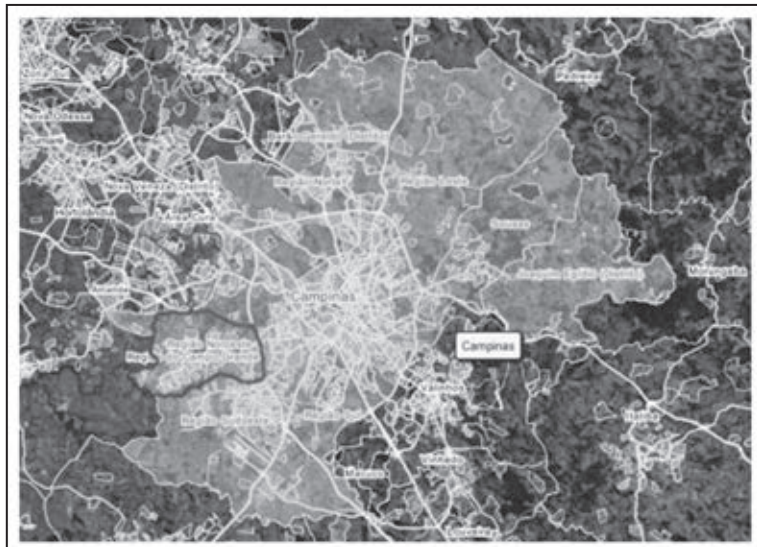
[...] cabe dizer que a autogestão expressa uma compreensão sobre a democracia e sobre o papel dos movimentos sociais que está longe de ser consensual na sociedade brasileira.

também enfatizava que a modalidade Entidades do MCMV foi uma conquista dos movimentos de moradia e lembrou que a habilitação das entidades para operar recursos públicos e organizar e atender a famílias de renda de até R\$1600,00 mensais segue critérios públicos definidos pelo Ministério das Cidades. Ainda lembrou que, embora existam 228 entidades habilitadas pelo Ministério das Cidades, apenas 25 delas contrataram algum empreendimento até agosto deste ano, chamando a atenção para as muitas dificuldades de atuação das EOs, às quais já nos referimos.

Como dissemos, esse debate coloca em evidência diferentes concepções de democracia em disputa na sociedade brasileira e, de forma mais específica, o papel dos movimentos sociais e sua interação com o campo político-institucional no processo de produção da política pública. No que se refere às diferentes noções de democracia, é importante esclarecer que reportagem supracitada, além de não esclarecer que a exigência da participação diz respeito estritamente

36 “Nota da Equipe de Pesquisa do IAU (USP-São Carlos)/PEABIRU sobre as matérias a respeito da modalidade ‘Entidades’ do Programa Minha Casa Minha Vida publicadas no jornal O Estado de SP”, disponível em <<http://cidadeaberta.org.br/nota-de-esclarecimento>>, acesso em 30/10/2013.

ao MCMV-E e que esta é uma modalidade do MCMV contemplado por apenas 3% da verba do Programa, também desconsidera que, historicamente, os movimentos sociais têm lutado para interferir na política pública e que disso têm decorridos muitos avanços institucionais. Compartilhando uma visão liberal e profundamente limitada de democracia, a reportagem conclui que uma política pública que visa fortalecer organizações da sociedade civil não pode senão ser vista como ilegítima.



PARTE II. MCMV-E na Cidade de Campinas: O Novo Mundo II

Urbanização e ocupação do território de Campinas

Campinas é um município do Estado de São Paulo, localizado a 96 km da capital do estado. Ocupa uma área de 801 km² e conta com uma população de aproximadamente 1 milhão de habitantes. É também o município sede da Região Metropolitana de Campinas (RMC), formada por 19 municípios do interior do Estado de São Paulo. Atualmente, a cidade de Campinas é uma das mais ricas do país, com o 13º PIB do país, e a segunda maior economia do Estado de São Paulo. O IDH de Campinas é 0.805 ocupando a 28% entre os 5.565 municípios brasileiros³⁷.

O processo de urbanização de Campinas resultou em uma cidade formada por grandes áreas vazias, cortada por estradas que ligam a capital ao interior, com comunidades ao longo dessas rodovias que são afastadas do centro e em certa medida afastadas entre si. Segundo Reis (*apud* Freitas, 2008: 129), Campinas urbanizou-se de forma dispersa e apresenta áreas de “densidades muito baixas, pois mescla trechos urbanizados de forma descontínua com áreas de características rurais”. A cidade possui uma extensão territorial próxima à da cidade de São Paulo, mas contém hoje aproximadamente um quinto da população da região metropolitana de São Paulo, o que demonstra o caráter disperso de sua urbanização.

A urbanização da cidade de Campinas não fugiu à regra do padrão de urbanização das cidades brasileiras, baseado na “expansão desarticulada da malha urbana, provocando a subutilização da infraestrutura de serviços básicos e encarecendo progressivamente a cidade” (Trindade, 2010: 33). Por conta de seu posicionamento estratégico em relação à malha ferroviária e ao polo produtor de café³⁸, Campinas recebeu os primeiros investimentos dos excedentes daquela produção e o canalizou para o vanguardismo das atividades industriais do país. Em face desse contexto, o processo de urbanização da cidade foi acelerado, principalmente a partir da década de cinquenta e, como consequência, a cidade foi alvo de um grande crescimento populacional para atender as necessidades de mão de obra barata da indústria.

Nos anos setenta, segundo Baeninger (2002), a urbanização e a migração para a metrópole se intensificou, devido a um deslocamento da instalação de novos empreendimentos industriais da capital do estado, São Paulo, em direção ao interior. Isso causou um aumento nas taxas de crescimento dos municípios da RMC. Assim, Campinas foi uma das cidades que mais se desenvolveu industrialmente, atraindo para sua região metropolitana migrantes de várias partes do país, repetindo de alguma forma a mesma história da cidade de São Paulo e, ao mesmo tempo, constitui-se como uma espécie de “portal” para o interior do estado. Na capital, muitos migrantes fizeram de sua área de moradia a periferia: casas próprias, autoconstruídas, em locais com “mínimas condições, com a classe trabalhadora arcando com a compra do terreno, do material necessário, [e] a construção propriamente dita.” (Frúgoli Jr., 1995: 29). Em Campinas, não foi diferente: os

38 “No início do século XX, a cidade de São Paulo já tinha assumido posição hegemônica na exportação do café, ‘sobrepondo-se ao estado do Rio de Janeiro, quando [em 1890] o porto de Santos passou a exportar mais do que o porto do Rio de Janeiro’ (Libâneo, 1989: 22)” (Paterniani, 2013: 59).

migrantes foram ocupando as regiões periféricas da cidade, com conjuntos habitacionais e assentamentos precários, como favelas e loteamentos clandestinos.

Essa urbanização dispersa contribuiu para reforçar o padrão de segregação que aumenta as distâncias geográficas entre ricos e pobres, e contribui para a invisibilidade dos pobres (Caldeira, 2000). As indústrias em Campinas, desde a década de setenta, foram se estabelecendo ao longo dos eixos rodoviários principais, também eixos de dispersão: das rodovias Dom Pedro I, Anhanguera, Campinas/Mogi e Santos Dumont (Freitas, 2008). A princípio, quando da vinda dos migrantes (isto é, de 1950 a 1970), os eixos de dispersão concentravam a população de baixa renda, num processo conhecido como periferização metropolitana (Freitas, 2008; Baeninger, 2002). No entanto, a partir dos anos oitenta Campinas viveu uma dinâmica que se repete também em São Paulo, Recife e outras grandes centros urbanos brasileiros: se, historicamente e a princípio, os centros dessas cidades são marcados por uma “conflitualidade” (cf. Frúgoli Jr., 2000), a partir dos anos oitenta:

O centro intensifica-se como região para a elite, intensificando, também, o processo de segregação e expulsão dos moradores de baixa renda e do comércio popular para zonas mais afastadas. Mas, também historicamente, essas mesmas elites não ocupam o centro; fazem dele lócus para a prática da especulação imobiliária, consonante com um Estado de *laissez faire*, que não intervém sobre o mercado da terra urbana (Villaça, 1998; Maricato, 1996). O centro, então, esvazia-se de habitação, porquanto as elites mudam-se para áreas mais afastadas; não obstante, o centro permanece cheio de imóveis ociosos, vazios, na prática da especulação imobiliária (Kowarick, 2009). (Paterniani, 2013: 62)

Assim, a dinâmica parece ser a seguinte:

Conforme os estratos sociais mais altos ocupam uma determinada região fora do centro, os estabelecimentos de serviços os seguem e as classes populares ocupam o centro de maneira pouco organizada aos olhos das elites: fundamentalmente, ocupações de prédios ociosos, moradias improvisadas e trabalhos informais. Esse centro torna-se, então, aos olhos das elites, “decadente”. Posteriormente, utiliza-se o argumento da decadência para promover intervenções saneadoras nessas regiões, equacionando pobreza e criminalidade. (Paterniani, 2013: 62)

A esses processos de abandono do centro pelas elites, ocupação popular do centro e equalização de ocupação popular à degradação, Rogério

Proença Leite (2007) chama de *gentrification*, conceito bastante utilizado nessa área de estudo. A partir de sua pesquisa sobre a cidade do Recife, no Estado de Pernambuco, o autor reconhece o processo pelo qual, através de intervenções no patrimônio e melhorias na infraestrutura urbana, orientadas pelo mercado e pelo turismo, busca-se requalificar os usos da cidade. Contudo, a hipótese cuidadosamente trabalhada pelo autor é que as políticas culturais e práticas sociais que segregam esses espaços para o consumo não contribuem necessariamente para um esvaziamento do sentido público desses espaços urbanos, da mesma forma que não impedem que novas formas cotidianas

***Há muitas controvérsias acerca da
medição do déficit habitacional de
Campinas, o que remete, inclusive,
às disputas entre os instrumentos
de medição.***

de apropriação política dos lugares, marcadas pela publicização e politização das diferenças, qualifiquem esses espaços da cidade como espaços públicos (Leite, 2007: 23).

Segundo Villaça, “a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjunto de bairros da metrópole” (Villaça, 1998: 142). O padrão de segregação em Campinas confirma a definição do conceito proposta por Villaça. A partir dos anos noventa, a dispersão residencial em Campinas “passou a ser notada também nas moradias das classes médias e alta. A dispersão dos pobres ocorreu no quadrante sudoeste da RMC, enquanto a classe média ocupou preferencialmente os distritos de Sousas, Joaquim Egídio e Barão Geraldo” (Freitas, 2008: 130) — distritos oriundos do período cafeeiro, com grandes fazendas improdutivas e boa acessibilidade. No estudo de Caiado (1997), é possível identificarmos a tendência de ocupação de diferentes regiões gerais da cidade por grupos sociais que se distinguem especialmente no aspecto socioeconômico:

Na porção Leste na direção dos distritos de Sousa e Joaquim Egídio, [...] a ocupação residencial de padrão médio alto tem sido expandida [...], através da implantação de condomínios

fechados e tem sido objeto também de investimentos em grandes empreendimentos comerciais [...], o que vem gerando mudanças no ritmo e padrão de ocupação. Mais ao Norte encontra-se o distrito de Barão Geraldo, [...] apresentando uma concentração de alta e média renda, áreas em grande processo de valorização imobiliária, [com] grande potencial de crescimento [...]. E [...] a porção sudoeste do município é caracterizada por uma ocupação rarefeita, de baixo padrão ocupacional e população de baixa renda, apresentando tendências de intensificação deste padrão. (Caiado, 1997: 476)

Trindade (2010) reforça o argumento de Caiado, ao evidenciar como as classes de alta renda fixam-se no quadrante norte-nordeste de Campinas e a de baixa renda, no quadrante sudoeste:

Na porção sudoeste, verifica-se nitidamente a presença das camadas mais pobres. É possível verificar que há uma considerável concentração de pessoas de alta renda na região central de Campinas, porém, as outras únicas localidades onde encontramos responsáveis pelo domicílio na faixa acima de 20 salários mínimos são os distritos de Barão Geraldo, Sosas e Joaquim Egídio, situados no já referido quadrante norte-nordeste. Em contrapartida, o grosso da população de baixa renda está situado do outro lado da Rodovia Anhanguera, concentrado especialmente no quadrante sudoeste do município. (Trindade, 2010: 42)

Assim, a região ao sul da Rodovia Anhanguera (sudoeste da Região metropolitana) tornou-se uma região de concentração de população vulnerável. A segregação social e espacial da região recebeu apoio indireto das políticas de habitação aplicadas, a exemplo da COHAB (empresa municipal de habitação) que concentrou grande parte de seus empreendimentos na região sudoeste na cidade de Campinas. Os números, de qualquer forma, também evidenciam o caráter rarefeito dessa intervenção: foram apenas 13.541 unidades empreendidas na região durante as décadas de setenta e oitenta, ou seja, vinte anos (Freitas, 2008). O crescimento da cidade de Campinas, como o de outras cidades brasileiras, não ocorreu paralelamente a políticas públicas urbanas e habitacionais.

A criação de loteamentos privados de maneira dispersa dentro do perímetro urbano, principalmente acompanhando o eixo da Rodovia Anhanguera, seguindo o movimento de instalação de indústrias nesse mesmo eixo forma, portanto, a primeira periferia urbana de Campinas, entre 1950 e 1980. Esse é um dos processos que o Plano de

Habitação de Campinas (2011) reconhece como motor da formação da periferia da cidade. Outro processo é o de implementação de grandes conjuntos habitacionais planejados, de 1965 a 1993, em um momento em que a busca pela casa própria atinge um pico e as possibilidades de aluguel social diminuem. Entre 1964 e 1986, a COHAB, com apoio do Banco Nacional de Habitação (BNH), empreende em Campinas 20 mil unidades de Habitação de Interesse Social em conjuntos habitacionais. Mais 15 mil unidades seriam construídas até 1999.

Um terceiro processo na formação da periferia de Campinas é a constituição de favelas, em áreas predominantemente públicas, de 1968 a 1995. No final da década de sessenta, as favelas começaram a nascer tanto em áreas públicas livres loteadas para a construção de moradias de classe média como em terrenos precários e sem estrutura localizados na periferia. A maioria dos moradores dessas favelas era de migrantes de outras regiões do país, atraídos, como dissemos, pela expansão industrial de Campinas e que não tinham acesso à moradia digna, formalmente adquirida.

Por fim, as ocupações: as ocupações entram na rotina da cidade a partir da década de oitenta, mas é a partir de 1992 que elas ganham maior volume. As ocupações ocorrerem principalmente nos vazios urbanos públicos e privados e entre conjuntos habitacionais da COHAB, principalmente na região sudoeste, em alguns casos com o apoio dos donos dos terrenos. Muitos dos loteamentos vazios que se originaram na década de cinquenta deram origem a ocupações precárias e sem infraestrutura, que hoje têm sido alvo de uma política de remoções.

MCMV em Campinas e a “tragédia social” do Jardim Bassoli

Há muitas controvérsias acerca da medição do déficit habitacional de Campinas, o que remete, inclusive, às disputas entre os instrumentos de medição. O número mais utilizado pelos atores políticos mais progressistas envolvidos com a questão habitacional é baseado na lista de espera por moradia da Companhia de Habitação Popular de Campinas (COHAB), com 51 mil famílias inscritas³⁹. Mas acreditamos que esse número pode estar subestimado. Segundo o Plano de Habitação de



39 A COHAB é uma empresa de economia mista, que tem a Prefeitura municipal como acionista majoritária. A lista da COHAB é um cadastro, administrado pelo poder público, de pessoas a serem beneficiadas por moradia. Como, no geral, essa lista excede em número absurdo a demanda, uma prática comum utilizada pela Prefeitura é a realização de sorteios para definir os beneficiários quando são construídos novos empreendimentos.

Interesse Social de Campinas (2011), estima-se que exista na cidade um total de 234 áreas irregulares, entre favelas, ocupações e loteamentos, somando 53.365 domicílios.

Em contrapartida, a área total não utilizada ou subutilizada representa aproximadamente um terço do perímetro urbano do município. O último Censo da cidade, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aponta para 26.677 imóveis vazios na cidade. O Plano Habitacional (2011) revela que as áreas não utilizadas ou subutilizadas dentro do perímetro urbano poderiam solucionar o problema de necessidade de terra urbanizada para o fornecimento de Habitação de Interesse Social (HIS) em Campinas e, além de resolver a situação atual, ainda restaria terra para atender a demandas futuras (Plano Habitacional, 2011).

Contudo, diante desse déficit habitacional, as respostas do poder público têm sido tímidas. Segundo dados da COHAB, até 2013 o Programa Minha Casa, Minha Vida entregou apenas 7.430 unidades habitacionais para Faixa 1, na cidade⁴⁰. Na falta de soluções mais permanentes, as ocupações e violentas reintegrações de posse têm sido frequentes. Essas ocupações têm ocorrido, principalmente, nas regiões periféricas da cidade, menos densas e com grandes áreas ociosas. Isso remete ao histórico de ocupação da cidade, discutido no item anterior.

Com vimos na Primeira Parte do Relatório, o MCMV tem no setor privado da construção civil o grande protagonista. São muitas as vantagens oferecidas. A margem de lucro e o reembolso de tarifas são altamente vantajosos para o setor privado, pois a CEF concede um valor de remuneração chamado BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) correspondente a 18% do valor gasto com a construção, a compra de equipamentos comuns e a urbanização e infraestrutura dos empreendimentos. Além disso, também contam com reembolso de despesas administrativas (Almeida, 2010). Ou seja, com o pacote de benefícios oferecido pelo MCMV as intempéries do mercado imobiliário e financeiro são praticamente anuladas, tornando o programa altamente atrativo para a iniciativa privada. Com isso, o Governo esperava “eliminar os impedimentos que o setor privado de construção sempre alegou para não investir no mercado de habitação popular” (Oão, 2013: 40).

No entanto, por mais sedutor que este programa possa se apresentar ao setor privado Oão (2013, *apud* Bonduki, 2009) chama atenção para o fato de que apenas 6% da meta estipulada para a Faixa 1 (que condensa 91% do déficit habitacional nacional) foi atendida na



primeira Fase do programa, enquanto que as faixas de renda 2 e 3, que juntas correspondem a apenas 9% do déficit habitacional, tiveram suas metas contempladas em mais de 90%. Esses dados mostram que mesmo que os benefícios possam parecer vantajosos, a capacidade de lucro do setor privado na construção nas Faixas 2 e 3 segue sendo maior que na Faixa 1. O caso de Campinas é exemplar.

Para atrair o setor privado para a construção nos segmentos de baixa renda o município concedeu benefícios, por meio da promulgação da Lei Municipal nº 13.580, de 2009, que isenta as construtoras de tributos na construção de empreendimentos realizados MCMV.

Na falta de soluções mais permanentes, as ocupações e violentas reintegrações de posse têm sido frequentes

Contudo, os dados de setembro de 2010 (Oão, 2013) mostram que, até aquela data, apenas cinco empreendimentos voltados para a faixa de renda 1 haviam sido aprovados em contraste com a contratação de 21 empreendimentos para a faixa de renda 2.

Outro fato que merece destaque é a localização geográfica dos empreendimentos (Oão, 2013), pois os cinco empreendimentos destinados a famílias com menor renda, estão sendo construídos na Macrozona 5 (MZ-5), que corresponde à região Noroeste e Sudoeste, áreas com carência de infraestrutura e equipamentos públicos e precária ligação à cidade. Enquanto isso os demais empreendimentos destinados a faixas de renda superiores, estão localizados majoritariamente na Macrozona 4 (MZ-4), caracterizada como área urbana por excelência, que compreende as regiões centrais do município e que apresenta a malha urbana mais consolidada e a maior concentração de equipamentos públicos da cidade (Oão, 2013: 53). Esses corroboram a ideia de que o MCMV, ao estimular a margem de lucro das empresas, não está diminuindo, mas ao contrário, está reforçando o padrão de segregação territorial.

Dentre os cinco empreendimentos que estão sendo construídos no MCMV em Campinas, os maiores são o Residencial Jd. Bassoli, com 2.380 unidades habitacionais, e o Residencial

Sirius-Pirelli, com 2.620 unidades habitacionais. No total estes cinco novos conjuntos habitacionais irão levar aproximadamente 7.430 famílias para a região. O mais consolidado até o momento é o Residencial Jd. Bassolli, na região do Campo Grande, noroeste da cidade. Embora o Jardim Bassoli não seja o nosso caso de estudo, vamos comentar brevemente sobre esse empreendimento porque ele nos ajuda a compor o quadro da crise habitacional em Campinas e o tipo de resposta do poder público.

Esse megaprojeto⁴¹ prevê a construção de 133 prédios distribuídos em 23 condomínios residenciais, totalizando 2.380 apartamentos. A primeira etapa do residencial foi concluída em dezembro de 2011 e foram entregues 440 apartamentos. Em setembro de 2012, a sexta etapa do projeto⁴² foi concluída e 360 apartamentos foram entregues. O empreendimento está localizado praticamente na franja da cidade e a aproximadamente 20 km do centro da cidade, sendo a Av. John Boyd Dunlop, a principal via de comunicação entre a região do Campo Grande o centro de Campinas. O empreendimento foi projetado e está sendo construído pela construtora Bairro Novo, uma das empresas do grupo Odebrecht⁴³ direcionada para empreendimentos do segmento econômico do setor imobiliário (Oão, 2013). O valor total da obra chega à casa dos R\$120,9 milhões, provenientes do Governo Federal e da Prefeitura de Campinas (Oão, 2013). A sexta fase do empreendimento foi entregue, e até o momento, conta com 1720 famílias residindo no local.

O deslocamento dessa população para uma região ainda carente de infraestrutura urbana adequada e distante de seus bairros de origem e locais de trabalho acarreta problemas significativos na vida dessa população. Esses problemas ficaram evidentes através de um questionário aplicado com os novos moradores do Residencial Jd. Bassoli, a respeito da sua opinião sobre a localização e satisfação com empreendimento⁴⁴. Oão (2013) constatou se que 88% dos moradores

41 As seguintes informações foram retiradas da reportagem, em <<http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=13428>>, acesso em 30/10/2013.

42 Fonte: <<http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=15968>>, acesso em 30/10/2013.

43 A Odebrecht é uma das quatro maiores construtoras do país e aproximadamente 63% de sua receita, que em 2009 era de R\$5,3 bilhões, vem do setor público. Essas quatro empreiteiras (Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão) estão realizando obras no valor de R\$138,7 bilhões, e a maioria das obras realizadas são do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <<http://bahia-economica.jusbrasil.com.br/politica/6946417/odebrecht-lidera-o-ranking-de-obras-no-pais>>, acesso em 30/10/2013.

44 Este questionário foi aplicado com os atuais moradores do Jd. Bassoli por Oão (2012) e compõe parte de seu Trabalho Final de Curso.

entrevistados acha o conjunto habitacional distante do centro da cidade; 74% acha que está distante de seu local de trabalho; 42% acha que está distante de escolas públicas; 79% acha que está longe de centros de saúde públicos; 64% acha que está longe de espaços de lazer; 31% acha que está distante das creches; e, 44%, que está distante do comércio. A autora comenta que o tempo de percurso em transporte público do Jd. Bassoli até o centro é de, aproximadamente, 70 minutos⁴⁵. Alguns entrevistados comentaram que uma das desvantagens de morar em uma região tão distante do local de trabalho é a perda dos postos de trabalho, já que algumas atividades dependem de vínculos construídos na comunidade local para terem continuidade. Além dos problemas relativos à distância, 42% dos moradores também se queixam de problemas estruturais nos apartamentos (infiltrações e rachaduras), da falta de estrutura urbana no entorno e de problemas relacionados à falta de boa convivência com os vizinhos⁴⁶.

O representante dos moradores, José Eugenio Bonzanino, comenta que alguns moradores reclamam que o trabalho social, realizado pela Cohab, falha na reeducação das famílias vindas “de áreas de risco e comunidades carentes” e justifica esse problema dizendo que os condomínios, apesar de novos, possuem sinais de depredação. Ainda segundo o representante, a Cohab havia se comprometido a acompanhar por dois anos o Residencial Bassoli para assegurar a sustentabilidade do empreendimento e acompanhar os moradores, por meio de assistentes sociais, cursos de vivência em condomínio, reciclagem e geração de renda, porém até o momento isso ainda não havia sido cumprido⁴⁷. Em conversas com arquitetos que estão acompanhando o caso, o Jardim Bassoli é caracterizado como uma “tragédia social”. Segundo eles, trata-se de um empreendimento muito homogêneo, quanto à origem das famílias, todas advindas de áreas de remoção de diferentes regiões da cidade, e que atualmente encontra-se sob forte atuação do tráfico de drogas.

A seguir vamos nos debruçar sobre o nosso estudo de caso, o empreendimento Novo Mundo II, construído pela modalidade Minha Casa Minha Vida - Entidades.



45 Segundo Oão (2013) aproximadamente 74% dos entrevistados afirma que precisa pegar até três ônibus para chegar ao local de trabalho.

46 Ver: <<http://globoTV.globo.com/eptv-sp/jornal-da-eptv-1a-edicao-campinaspiracicaba/v/moradores-do-jardim-bassoli-reclamam-de-apartamentos-entregues-em-campinas/2332726/>>, acesso em 30/10/2013.

47 Para ver a reportagem na íntegra ver: <<http://globoTV.globo.com/eptv-sp/jornal-da-eptv-1a-edicao-campinaspiracicaba/v/moradores-do-jardim-bassoli-reclamam-de-apartamentos-entregues-em-campinas/2332726/>>, acesso em 01/10/2013.

MCMV-E e o conjunto habitacional Novo Mundo II

O Novo Mundo II é o único conjunto habitacional construído pelo MCMV-E em Campinas. Foi nele que realizamos nosso estudo de caso. Ele está localizado em bairro homônimo, que faz divisa com os bairros Jardim Maracanã e Jardim Nova Esperança. Todos compõe a região do Campo Grande, que tem início há cerca de 20 km do centro da Campinas e é uma das maiores regiões da cidade (Carmo Roldão, 2011: 21). Junto com a região Ouro Verde, compõe o quadrante sudoeste da cidade de Campinas (Plano Habitacional, 2011: 230). A região do Campo Grande foi avaliada pelo poder público como uma região “carente de obras de infraestrutura, serviços e transporte público” (Plano Habitacional, 2011: 231), com uso do solo predominantemente residencial, caracterizado por loteamentos populares, conjuntos habitacionais e ocupações. Seu funcionamento aproxima-se do funcionamento das “regiões-dormitório”, nas quais as pessoas deslocam-se para trabalhar fora da região e só retornam à sua região de moradia no fim do dia, para dormir. É uma região carente de centros locais de comércio e serviços e de referenciais urbanos significativos.

Não obstante essa situação de carência e falta de infraestrutura e serviços, a região do Campo Grande é densamente ocupada e, segundo o censo de 2000, dos “quase 200 mil habitantes que possui, aproximadamente 48.891 moram em assentamentos precários e mais de 60 mil pessoas em conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público (COHAB, CDHU e Prefeitura)” (Plano Habitacional, 2011: 230-231). Certamente, de 2000 para cá essa situação se agravou, embora não tenhamos dados oficiais sobre isso. Esses conjuntos habitacionais foram produzidos desde os anos setenta, o que caracteriza historicamente o tipo de ocupação da região, como detalhamos no item anterior.

Beozzo (2011: 9) lembra que, a partir dos anos setenta e oitenta, pessoas e famílias “aglutinadas em grupos de novenas, reza do terço ou de leitura bíblica nas casas logo passaram a organizar encontros e celebrações e a se constituírem em comunidades”. Essa história, assim, faz parte de uma história maior que teve como ator fundamental as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica⁴⁸ no Brasil: foi a partir de reuniões nos espaços da Igreja que grupos foram se formando para começar a lutar por seus direitos. Na história do Campo Grande, a partir das CEBs, emergem “grupos de mulheres, grupos de

48 Sobre o papel das Comunidades Eclesiais de Base na formação dos movimentos sociais no Brasil, cf. Ana Maria Doimo, 1995.

jovens, pastoral da criança, [...] passeatas, mobilizações, campanhas políticas e muitos outros” (Beozzo, 2011: 10) como espaços fundamentais de luta social e organização das famílias moradoras nessa região de penúria em termos de infraestrutura. Faltava água, luz, esgoto, asfalto, transporte, creche, escola, postos de saúde.

Assim, a região do Campo Grande é uma região predominantemente habitacional de baixa renda, e reforça o argumento apresentado de que o território brasileiro é historicamente ocupado de modo que as populações de baixa renda sejam sistematicamente expulsas para as periferias sem infraestrutura e isoladas,

***Em Campinas, os favelados
constituíram-se como categoria
política e conseguiram se organizar
e ganhar força política com a
criação do movimento de favelados
da Assembleia do Povo***

com vias de acesso saturadas ou em processo de saturação (Plano Habitacional, 2011: 362).

O conjunto habitacional Novo Mundo divide-se em Novo Mundo I e Novo Mundo II. No total, são 175 unidades habitacionais. Dessas, 65 formam o Novo Mundo I, construído via Crédito Solidário, em 2009, e 110 formam o Novo Mundo II, construído posteriormente, via Minha Casa, Minha Vida - Entidades, entregue em 2011. Ambos foram contratados pela mesma entidade, a Cooperativa Araras. Assim, em apenas dois anos, o bairro Novo Mundo recebeu mais cento e dez famílias, que se mudaram para o Novo Mundo II.

Segundo as normativas do MCMV-E, antes do início da execução do projeto, é preciso fazer uma caracterização do terreno almejado e um diagnóstico da área. Esse é um trabalho feito pela assessoria técnica ou o técnico social contratado e compõe o Projeto de Trabalho Técnico-Social (PTTS). Tivemos acesso ao PTTS do Novo Mundo II e nele consta que o loteamento fica próximo de uma escola municipal de educação fundamental com sala de educação especial e supletivo mas, ainda segundo o PTTS, na época já havia fila de espera de 20 vagas; o PTTS também indica que na região há seis escolas estaduais, sendo que quatro atendem 1ª à 4ª série, três, 5ª à 8ª e três atendem também o supletivo, mas duas possuem fila de espera nessa

categoria; apenas uma escola possui ensino médio (a mesma também atende ensino fundamental e supletivo e possui classe de educação especial); há apenas uma Escola Municipal de Educação Infantil, com classe de educação especial, mas há uma fila de espera de 220 alunos. Portanto, o PTTS evidencia o quadro segundo o qual os equipamentos públicos da região já não eram suficientes para atender a demanda, uma pressão que obviamente aumenta com a chegada de mais 110 famílias. Além disso, o PTTS informa que há apenas um centro de saúde a 1 km do residencial Novo Mundo II e outro a 2 km. Nenhum atende 24 horas; há um Batalhão da Polícia Militar, mas que não funciona 24 horas; e uma Base da Guarda Civil Municipal, que funciona 24 horas. Além, dos problemas de infraestrutura característicos da região do Campo Grande, o Residencial Novo Mundo tem um problema com as linhas de ônibus. Há poucas linhas, e as que existem demoram a passar, o que faz com que muitas pessoas desistam de esperar o ônibus e caminhem até o outro ponto de ônibus mais próximo, em uma movimentada avenida que é a rota de comunicação entre o Campo Grande e outras regiões da cidade. Mas, para ir até essa avenida, é preciso passar por uma estrada de terra, que não tem iluminação e tem um matagal em volta. As mulheres sentem-se inseguras e estão lutando para que essa estrada de terra seja asfaltada e tenha iluminação.

Como dissemos na Introdução, nossa pesquisa no Novo Mundo II buscou analisar se e até que ponto esse processo de construção do conjunto habitacional gerou o fortalecimento da entidade organizadora (EO) e estimulou a organização dos futuros moradores. Buscávamos assim entender se as expectativas dos idealizadores do programa se realizaram. Lembrando: segundo estas expectativas haveria, de um lado, o fortalecimento do movimento ou da rede associativa em seu entorno, e de outro, uma participação efetiva dos beneficiários no processo de gestão da obra e nos seus resultados, ou seja, uma obra de melhor qualidade, e moradores mais integrados entre si, e em geral mais sensíveis ao associativismo. Nos itens a seguir, apresentamos os resultados dessa investigação.

Começamos apresentando o histórico de lutas do grupo hoje articulado em torno da Cooperativa Araras, entidade responsável pelo Novo Mundo II.

História e perfil do grupo articulado em torno da Cooperativa Araras

Como dissemos acima, na história da ocupação da cidade de Campinas o problema das favelas era agudo. Dagnino (1994) conta como os *favelados* eram percebidos como párias sociais, relegados

a uma dimensão invisível da sociedade: eram não-cidadãos cuja “ausência de lugar físico contribui para desvelar a realidade de seu lugar social como o lugar da não-existência, o lugar daqueles que não possuem direitos” (Dagnino, 1994: 70). Esses favelados, que compartilhavam dessa ausência de lugar físico eram, muitas vezes, migrantes. Em Campinas, os favelados constituíram-se como categoria política e conseguiram se organizar e ganhar força política com a criação do movimento de favelados da Assembleia do Povo (Lopes, 1997), formada entre os anos 1978 e 1982, com o apoio da igreja progressista, de sindicatos e de intelectuais.

Foi nessa época também que as associações de bairro e as sociedades de amigos de bairro de Campinas “rearticularam-se sob a influência dos grupos locais de oposição, que atuavam também em áreas mais específicas, como saúde, educação, habitação e transporte” (Lopes, 1997: 75), na luta por direitos. Semanalmente, em cada favela, seminaristas, estudantes, profissionais (como arquitetos, advogados, assistentes sociais) reuniam-se com moradores, para discutir os problemas do bairro. Mensalmente, todas as favelas se encontravam no Centro Pastoral Pio XII, para posteriormente levar as reivindicações para a prefeitura. A primeira grande Assembleia Popular (que depois seria conhecida como Assembleia do Povo) foi realizada nas escadarias da prefeitura, em 8 de março de 1979, quando havia 63 favelas em Campinas, sendo que somente algumas possuíam água e luz e a maioria não tinha qualquer melhoramento (Nomura e Silva Jr., 2009). Nessa primeira Assembleia estavam presentes 4 favelas e, aos poucos, outras favelas começaram a participar. Essa história de organização e luta dos favelados se tornará um dos marcos da organização popular em Campinas e resiste na memória dos setores organizados até hoje.

Embora não tenham participado de sua formação, o grupo que se organiza em torno da Cooperativa Araras também compartilha da visão de que a Assembleia do Povo é uma espécie de mito de origem na narrativa sobre ações coletivas e movimentos sociais na cidade. A narrativa continua de maneira muito fragmentária, e observamos que a cidade de Campinas não conta com um histórico de lutas populares coesas e contínuas, pelas próprias características políticas da cidade, marcada por alto conservadorismo e pelo peso dos setores econômicos, principalmente ligados ao mercado imobiliário. Vejamos, então, a história do grupo que, para a construção do Novo Mundo II, organizou-se em torno da Cooperativa Araras.

A história da atuação desse grupo remonta à criação do bairro Vila União, em Campinas — um dos maiores conjuntos habitacionais da América Latina.

A história começa em 1988, quando um grupo de pessoas decide ocupar um grande terreno, área de uma fazenda particular, conhecida como Fazenda “do Rony” (Entrevistado 08). Essas pessoas eram trabalhadores de baixa renda, condutores, metalúrgicos, trabalhadores da Unicamp, da construção civil e da Polícia Militar. Alguns deles eram sindicalizados, e moravam nos bairros do entorno na região do Campo Grande em situações de moradia precária: pagavam aluguel, viviam em barracos, viviam de favor na casa de alguém — tipo de situação comum nas áreas periféricas das grandes cidades brasileiras. Ao ocupar essa fazenda, as pessoas levantaram um acampamento com lonas pretas e fundaram uma história de luta, que passa pelo sofrimento compartilhado e pela reivindicação (Loera, 2006; Paterniani, 2013). Essa ocupação teve participação intensa do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), e do Partido dos Trabalhadores (PT).

Diante da ocupação e da reivindicação de que o terreno fosse adquirido pelo poder público e transformado em moradia popular, a negociação passou a ser com a Caixa Econômica Federal. O resultado da negociação foi a desocupação do terreno, três meses depois, mediante garantia de compra e destinação específica por parte da Caixa. Nesse processo, a sede da Cooperativa Araras, fundada em 1978 na cidade de Araras, interior do Estado de São Paulo, muda-se para Campinas e as 1200 pessoas que ocuparam a área passam a ser cooperativados. Nossos entrevistados nos explicaram que tornar-se cooperativado foi uma exigência porque a forma de financiamento para habitação de baixa renda na época era sempre mediada por uma cooperativa, que recebia os recursos da Caixa e contratava uma construtora.

Depois do início das construções dos lotes, casas e apartamentos que compunham a Vila União, houve mudanças nas diretrizes da Caixa para aprovar os futuros beneficiários do Projeto. Dentre outros pontos, a renda familiar dos futuros beneficiários foi consideravelmente aumentada — a renda familiar mínima passou a ser de cinco salários mínimos, valor muito alto e incompatível com a definição de “baixa renda”⁴⁹ —, o que fez com que muitos dos que ocuparam o terreno não pudessem ser incluídos como destinatários finais da política pública. Esse foi o início de uma longa jornada de brigas entre os Cooperativados e a Caixa⁵⁰.

49 Hoje, “baixa renda” caracteriza-se por uma renda de zero a três salários mínimos.

50 Dentre as pessoas que entrevistamos, apenas uma participou da ocupação do terreno em 1988. Os outros começaram a participar do processo já durante a construção dos imóveis.

A Vila União consistiu na construção de 5.214 unidades habitacionais — um total bem maior do que a demanda inicial —, distribuídas entre lotes, casas e apartamentos, e recebeu inscrições de futuros moradores de todas as partes da cidade. Os futuros moradores acompanharam o processo de construção dos imóveis sem participar dele: eram expectadores. Em 1991, a obra já estava pronta; só faltava o acabamento final, que não acontecia. A obra ficou paralisada por quase dois anos e as construtoras responsáveis pela obra faliram⁵¹. Nesse ínterim, os futuros moradores receberam mais um carnê, com quatro prestações, que deveriam pagar — mas isso não

[...] o grupo articulado em torno da Cooperativa Araras tem um histórico de luta pela moradia, mas a partir de um processo particular que lhe conferiu aprendizados específicos.

estava no contrato inicial. O argumento da Cooperativa e da Caixa era de que esse dinheiro serviria para efetuar melhorias no bairro — luz, água, asfalto. A Caixa, para tentar acalmar os ânimos, procedeu ao sorteio dos imóveis⁵². O resultado foi que, apesar de não terem as chaves dos seus imóveis, os futuros moradores já sabiam onde iam morar, viam suas moradias, sabiam quem seriam seus vizinhos, quais seriam suas casas. Entretanto, a Cooperativa e a Caixa não entregavam os imóveis.

Nesse momento começa uma forte indisposição entre os cooperados e a Cooperativa que era acusada de defender a Caixa e não os mutuários.

51 Em 1990, foi eleito presidente do Brasil Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito por voto direto do povo após o regime militar no país (1964-1985). Seu governo foi marcado pelo Plano Collor, que acabou por aprofundar a recessão econômica, o desemprego e a inflação. Uma das medidas do plano foi o congelamento da caderneta de poupança dos cidadãos. O governo Collor é conhecido, na memória dos brasileiros, como um governo repleto de escândalos de corrupção e desvio de dinheiro. Segundo o Entrevistado 08 as construtoras responsáveis pela Vila União estavam em nome de “laranjas”, não sendo possível posteriormente encontrar os responsáveis pelas obras. Há suspeitas de que a Vila União tenha feito parte de um esquema de desvio de verba por meio de programas habitacionais.

52 Em conjuntos habitacionais, é prática comum escolher quem ficará com qual imóvel mediante sorteio.

Então, em 10 de outubro de 1993, os futuros moradores da Vila União decidem ocupar suas moradias⁵³. É o início de uma longa e intensa história de negociação entre os moradores e a Caixa. Os moradores argumentavam que tinham o direito de receberem suas chaves e que não eram “invasores”. Com os imóveis prontos, eles finalmente conquistaram suas chaves: contrataram os serviços de um chaveiro para trocar as fechaduras de cada imóvel e asseguram-se de que somente futuros beneficiários, constantes nos registros da Caixa, fizessem parte da ocupação. A Entrevistada 07, ao nos contar sobre o tempo da ocupação, lembra: “Só tinha água na rua, não tinha luz, fomos na porta da Sanasa [companhia de abastecimento de água de Campinas] pra ter água, pra ter luz fizemos a passeata à luz de vela...”. E afirma que a opinião pública ficou do lado dos moradores — a tendência era ver sua luta como legítima, afinal eles eram os reais proprietários daqueles imóveis — e que saiu “muita matéria sobre a gente no Correio [Popular], no Diário [do Povo]” (ambos jornais da época de circulação na cidade).

Ela também lembra da organização dos moradores, que faziam assembleias na vila, “na [rua] 48 tinha um QG [quartel-general]: uma casa que um morador cedia para fazer reuniões” (Entrevistada 07). Conta que tudo era decidido em assembleia e que uma vez por mês ou a cada quinze dias tinham assembleias gigantes, com 2 mil, 3 mil pessoas, que fechavam a rua.

Logo após a ocupação, foi formada uma comissão para representar os moradores, cujos interesses não estavam sendo representados pela Cooperativa Araras, frente a Caixa. A reação da Cooperativa, no momento da ocupação, foi abrir um processo de reintegração de posse contra os ocupantes, alegando que os cooperativados estariam desrespeitando a Cooperativa e que, além disso, haveria intrusos — isto é, pessoas que não estavam contempladas nos registros da Caixa — na ocupação. Um mês depois, em dez de novembro, ocorreu uma audiência marcada pelo juiz. Sem decisão, o processo foi suspenso. Em 6 de julho de 1994, o juiz decide não conceder a liminar de despejo e decide que os casos serão discutidos e julgados um a um. A Cooperativa entra com agravo de instrumento, recorrendo dessa decisão do juiz, mas nada muda. Em março de 1995, o juiz extingue o processo sem julgamento do mérito.

Ainda em 1995, a comissão de moradores decide aceitar uma proposta da Caixa, então com os valores de financiamento mais



baixos e mais próximos do aceitável, no entendimento dos moradores. Outro grupo de moradores, no entanto, considerava essa proposta inaceitável — por conta dos juros muitos altos que, ao final do pagamento, somavam dupla ou triplamente o valor do imóvel —, formou um comitê de esclarecimento e convenceu a esmagadora maioria de que a proposta era inaceitável. O convencimento foi registrado em um plebiscito, realizado em 9 de abril de 1995, sobre aceitar ou não a proposta da Caixa. Dos 1.276 votantes, 1200 disseram “não” para a proposta. Após esse evento, a comissão foi alterada: os antigos membros saíram e formou-se a segunda comissão.

Essa segunda comissão tinha fortes vínculos com o Partido dos Trabalhadores (PT) e fundou também a Associação de Moradores da Vila União. Ainda no mesmo ano de 1995, a segunda comissão propôs aos moradores, que aceitaram, a criação de uma poupança vinculada à Caixa, a poupança Azul. Em outubro, os moradores entraram com uma ação civil contra a Cooperativa Araras e as construtoras que trabalharam na obra: BMH, Soma e Santa Bárbara Engenharia. Em junho de 1996, é aprovada uma auditoria na Vila União, fruto das acusações de superfaturamento das obras. A auditoria foi requerida pelo então deputado Luciano Zica, do PT.

As negociações com a Caixa não pararam. Em junho de 1997, após reunião com Zica em Brasília, a Caixa aceitou um valor ainda menor nos financiamentos, e reduziu o valor dos imóveis em até 50%. Mas a maioria dos moradores ainda não considerou a proposta satisfatória: ela foi rejeitada em assembleia. A Caixa, então, inaugurou um estande na Vila União, e se disse empenhada em tentar resolver a situação. Os moradores, insatisfeitos, ocuparam o estande em 1998 e a Caixa divulgou um documento dizendo que desistiria de tentar negociar. A Entrevistada 07 nos contou que quando a Caixa colocou o estande lá, começaram a fazer assembleia na frente da Caixa.

“Às vezes iam pra [Av. Francisco] Glicério, fechavam a Glicério [a principal rua comercial de Campinas]. Enquanto o gerente não atendesse, a Glicério ficava tomada de gente. Foram quase dez anos de luta mesmo. Sempre nos reunindo, sempre chamando assembleia, sempre dizendo o que a Caixa propôs, o que os mediadores propuseram, aí vinha, punha pra assembleia, se a assembleia não aceitasse, nossos negociadores iam de novo lá pra Caixa dizer que a assembleia não aceitou... até que conseguimos aceitar”. (Entrevistada 07)

Em 1999, foi criada a Habteto, fundada em assembleia, como mais uma tentativa dos moradores de resolver o problema. Seu funcionamento é

de tipo consórcio, e os cooperativados tornam-se então consorciados. Cada morador que quer ser consorciado paga uma mensalidade. Com os recursos, a Habteto vai quitando junto à Caixa, aos poucos, os primeiros imóveis da Vila União. Todas as pessoas com quem falamos foram unânimes em afirmar que o intuito de criar a Habteto foi mostrar para a Caixa e para o Judiciário que eles queriam pagar. Mas queriam pagar um valor que consideravam justo, baseado no que os engenheiros contratados pela Associação de Moradores tinham avaliado como sendo o valor dos imóveis. O Entrevistado 06 chamou a atenção para o fato de que a situação da Vila União era a mesma de outros tantos mutuários da Caixa Econômica em todo o país no início dos anos noventa: pessoas que tinham uma renda baixa (ou quase nenhuma renda) que não conseguiam pagar suas prestações e para quem a única política habitacional disponível (e inacessível) eram prestações com altos juros no mercado imobiliário. Segundo ele, o tipo de acordo que a Vila União conseguiu com a Caixa abriu precedentes legais e históricos para que houvesse a compreensão de que, para a população de baixa renda, não se aplicavam financiamentos sob a forma de empréstimos e cobrança de juros bancários; mas, sim, que eram necessários subsídios públicos: a cobrança de prestações de valores baixos, complementadas por investimento do poder público (sem que se esperasse retorno destes recursos, muito menos com juros e correção monetária) (Entrevistado 06). Essa percepção da moradia como direito e não como um negócio foi de alguma forma vivenciada pela Vila União, constituindo-se um dos marcos que permitiriam e justificariam, no futuro, que um programa como o Minha Casa, Minha Vida pudesse existir no Brasil.

Com a Habteto funcionando, o enfoque da Associação de Moradores, a partir dos anos dois mil, passou a ser a infraestrutura do bairro, mais especificamente a construção do Parque Viva Vila, uma grande área verde que circunda a Vila União.

Em 2004, o mesmo grupo que estava à frente da Associação de Moradores e da Habteto disputou eleições contra o antigo grupo que, desde o início da história, em 1988, estava à frente da Cooperativa Araras. Numa eleição que aconteceu às vésperas do feriado de Carnaval, a direção da Cooperativa finalmente mudou. Quem se tornou o presidente da Cooperativa foi o Carlão.

Morador da Vila União há 19 anos, sua ativa atuação junto à Vila União foi tão relevante que, em 2012, Carlão foi eleito vereador de Campinas pelo Partido dos Trabalhadores. Carlão iniciou sua militância por meio das Comunidades Eclesiais de Base na região da Vila Cura D'ars, em Campinas. Foi dirigente e assessor sindical da Central Única dos Trabalhadores (CUT), assessor parlamentar e articulador de lutas

sociais. Também foi um dos fundadores da Central de Movimentos Populares de Campinas e hoje compõe sua direção nacional.

Após ganharem a Cooperativa, esse grupo organizou dois conjuntos habitacionais: o Nova Bandeirantes, via Crédito solidário, e o Novo Mundo II, via Minha Casa, Minha Vida - Entidades. O Entrevistado 04 conta:

“[A Cooperativa] era cheia de problemas, mas era uma ferramenta importante pra gente poder resolver o que a gente já tinha, pra resolver e pra investir mais. Assim que a gente pegou, coincidiu com o Ministério das Cidades que veio com um projeto novo,

[...] de acordo com as regras do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades cabe aos movimentos e organizações – enquanto Entidades Organizadoras – organizar a demanda e selecionar os futuros moradores.

aí a gente acabou construindo uma pequena vila lá no Santos Dumont [o Residencial Nova Bandeirantes] e uma outra aqui no Campo Grande [o Residencial Novo Mundo]”. (Entrevistado 04)

Como podemos perceber, o grupo articulado em torno da Cooperativa Araras tem um histórico de luta pela moradia, mas a partir de um processo particular que lhe conferiu aprendizados específicos. O grupo que construiu o Residencial Novo Mundo não tinha um histórico de organização da população por construção de moradia popular. Toda a experiência que esse grupo tinha era de organização como moradores, defendendo seus próprios interesses na relação com a Caixa Econômica Federal e procurando regularizar sua situação na Vila União. Não havia uma prática desse grupo de organizar um “movimento de moradia” na cidade⁵⁴, de mobilizar as famílias em torno da agenda de direitos etc. Essa falta de experiência com práticas de

54 Como é o caso, por exemplo, de outras Entidades Organizadoras do MCMV-E, como o Movimento Sem Teto da Leste I, que organiza o empreendimento Florestan Fernandes, em Cidade Tiradentes, São Paulo. A Leste I, antes do MCMV-E, já tinha experiência de mutirões e autogestão em habitação, bem como uma base social organizada no que eles chamam “grupos de origem”, com reuniões periódicas, formação etc. Essa experiência prévia foi fundamental no momento de enganar a população com a participação no processo de construção das moradias.

participação, entendida como organização popular, e da autogestão na habitação vai se refletir nas dinâmicas e nos resultados da participação das famílias no processo de construção das moradias no Novo Mundo II.

Com a proposta habitacional aprovada pela Caixa o primeiro desafio da Cooperativa foi organizar a demanda e selecionar os futuros moradores. Mas, como fazer isso quando não se tem famílias previamente envolvidas na dinâmica da organização?

Recrutamento e perfil dos futuros moradores

Como discutimos nos itens anteriores, de acordo com as regras do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades cabe aos movimentos e organizações — enquanto Entidades Organizadoras — organizar a demanda e selecionar os futuros moradores. Como vimos também, essa prerrogativa suscita vários questionamentos principalmente de setores de direita que, no geral, não conferem aos movimentos sociais qualquer papel na produção da política pública. Vimos também que os movimentos sociais têm respondido a essas críticas destacando seu vínculo orgânico com as bases e a importância dessa relação prévia para a qualidade da política pública. Mas, no caso da Cooperativa Araras esse pressuposto da relação orgânica entre as famílias e a entidade organizadora não se confirmou, pelo próprio histórico do grupo. Diante disso, o recrutamento dos futuros moradores se deu através do boca-a-boca.

Nas conversas no Novo Mundo II perguntávamos para as pessoas como elas ficaram sabendo do empreendimento. E as respostas sempre remetiam a uma pessoa que conhecia o Carlão. Era o patrão que conhecia o Carlão e que falou sobre o novo conjunto habitacional que seria construído; ou alguém que ouviu no cabelereiro que ia ser construído um novo conjunto habitacional e que era para procurar o Carlão, e por ai vai. Não encontramos ninguém que tenha tido a informação a partir de locais de acesso público, como creches, postos, de saúde, igrejas etc. Ou a partir de uma participação em alguma organização ou movimento. O processo se deu mesmo no boca-a-boca a partir das redes de contato que permitia a uma pessoa estar conectada com outra que “conhecia o Carlão”.

A arbitrariedade no recrutamento foi evidente, assim como sentimento de privilégio e injustiça que ela por vezes acarreta. O caso da Entrevistada 13 é exemplar. Ela é empregada doméstica, com carteira assinada e aluga uma casa de um beneficiário que desistiu de mudar para o Novo Mundo II, depois que o conjunto foi entregue. Ela contou que quando ela e a família chegaram na casa,

“a casa tava abandonada, numa sujeira só”. Rita entrou numa lista da COHAB quando estava grávida do filho. O filho hoje tem 18 anos. Ela nos contou que durante todo esse tempo ela ia na Cohab para atualizar os dados cadastrais e levar seus comprovantes de renda. A entrevistada nunca teve um retorno sobre qual a sua posição na lista de espera (que, lembrando, está hoje em 51 mil pessoas). Então ela desistiu de tentar, “tem uma hora que a gente desiste”. Antes de morar no Novo Mundo II, Rita participou de uma ocupação de terra em Sousas, distrito de Campinas, deixou os filhos com a irmã e dormiu cinco meses embaixo da lona, mas não conseguiu a casa. Disse que acha muito injusto porque muita gente ali conseguiu a casa e “não precisa”. E ela, que precisa, nunca conseguiu. Contou que, quando ocupou o terreno em Sousas, desistiu de ficar na ocupação porque não conseguia pagar o advogado (que todos deviam pagar): “Estava sacrificando os filhos por aquilo e não tava valendo de nada”. Rita ficou cinco meses numa ocupação, dormindo direto na lona, tomando banho na casa da patroa; dezoito anos na lista da COHAB e até hoje não conseguiu sua casa própria. Participando da conversa com a Rita estava um jovem, também morador da casa, que entrou na conversa e disse: “Eu fiquei sabendo que quem fez tudo isso aqui foi a Cooperativa do Carlão. Então fui lá e deixei meu nome e agora já estou na lista para o próximo conjunto que eles forem construir”. E perguntamos para a entrevistada: “E você não vai também?” E ela responde: “Não estava sabendo de nada disso”.

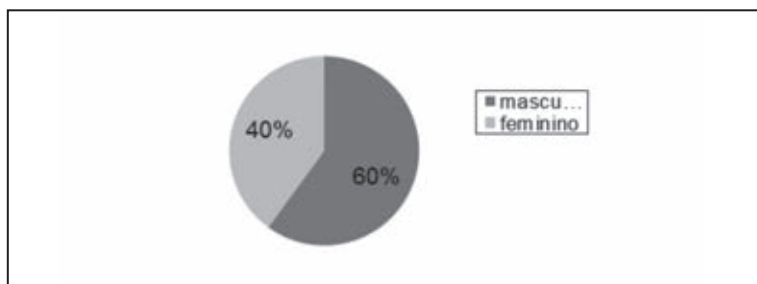
Histórias como as desta entrevistada nos comoveram durante o campo no Novo Mundo II. Evidenciam o sofrimento e a loteria a que estão sujeitas as famílias de baixa renda. A lista da COHAB, na prática, não é uma porta de entrada para se acessar a efetivação do direito à moradia. E a forma de recrutamento no caso do Novo Mundo II também é algo que depende da sorte de ter um vínculo com alguém que está conectado com o Carlão. E o sentimento de que se trata do acesso a algo que não é para todos, efetivamente, parece ser tão forte que nem mesmo os conhecidos parecem comentar entre si sobre esses canais de acesso à moradia. A espera da casa e a forma de acesso fragilizam o sentido de agência e a solidariedade.

Isso não quer dizer, por outro lado, que possamos afirmar que quem consegue entrar no circuito da informação são “pessoas que não precisam”. De fato encontramos algumas moradias vagas, alugadas ou cedidas no Novo Mundo II, mas isso não parece estar associado a uma apropriação das casas populares por pessoas de mais recursos. O que parece estar em jogo são os cálculos sobre os custos de gerir a vida cotidiana em um local de acesso mais

difícil. A análise do perfil dos moradores⁵⁵ não permite supor tratar-se de pessoas que teriam condição de comprar uma casa nas condições de mercado.

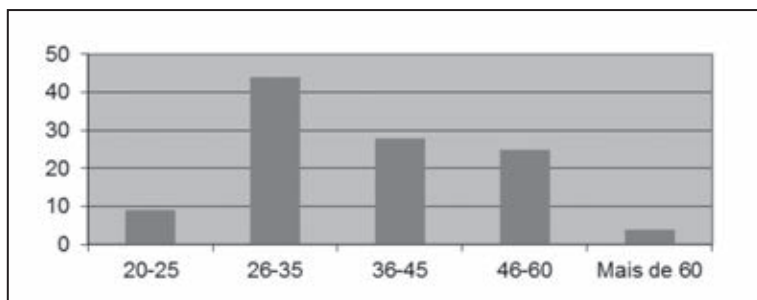
Como podemos ver nos gráficos abaixo, trata-se de famílias de baixa renda, que possuíam baixa escolaridade e cujos chefes de família estavam inseridos no mercado de trabalho em empregos que exigiam baixa qualificação, como empregadas domésticas, auxiliares de limpeza, vigias, trabalhadores do comércio etc. A renda média dos trabalhadores formais (isto é, com carteira de trabalho assinada) não chega a R\$800,00, e a das pessoas com trabalhos informais não chega a R\$700,00.

Gráfico 1. Sexo dos beneficiários



Fonte: Elaboração própria a partir de cadastro dos beneficiários.

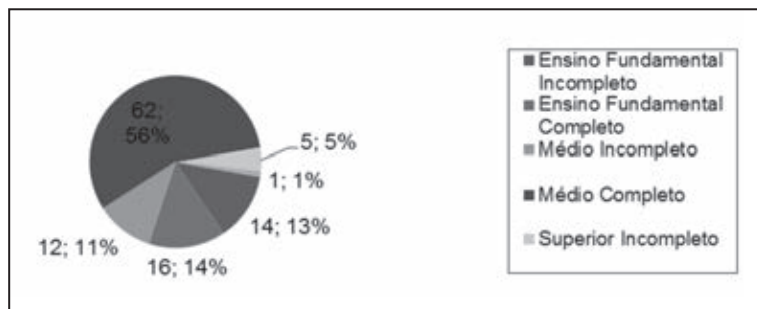
Gráfico 2. Faixa etária dos beneficiários



Fonte: Elaboração própria a partir de cadastro dos beneficiários.

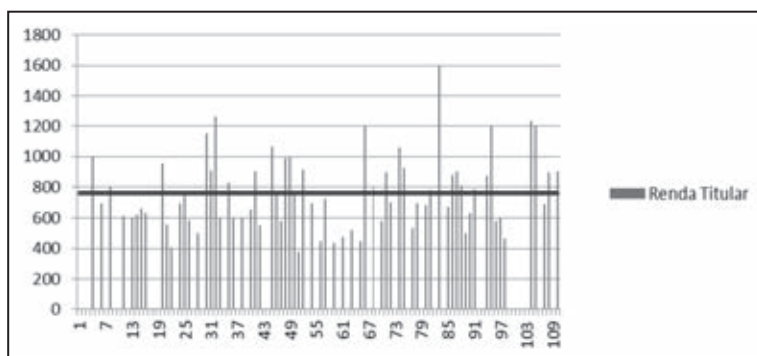
55 A coordenação da Cooperativa Araras nos permitiu o acesso aos dados cadastrais dos 110 beneficiários do MCMV-E, a partir dos quais geramos a análise que apresentamos nesse item. Os dados estavam em um banco de dados no Access.

Gráfico 3. Escolaridade dos beneficiários



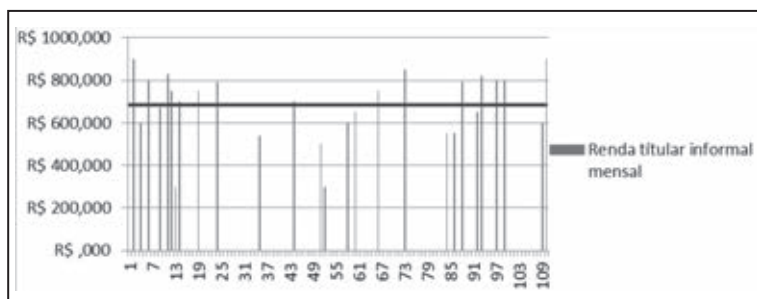
Fonte: Elaboração própria a partir de cadastro dos beneficiários.

Gráfico 4. Renda titular (trabalho formal) dos beneficiários



Fonte: Elaboração própria a partir de cadastro dos beneficiários.

Gráfico 5. Renda titular (trabalho informal) dos beneficiários

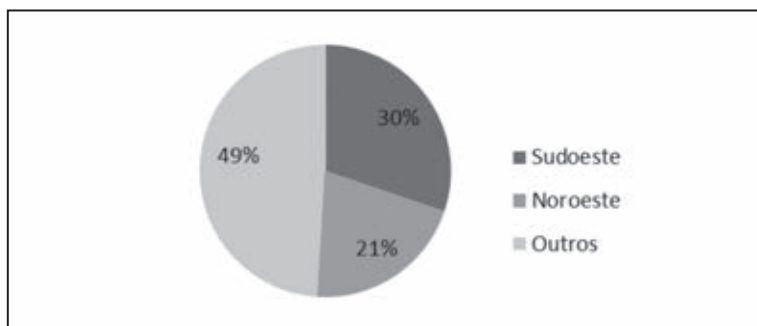


Fonte: Elaboração própria a partir de cadastro dos beneficiários.

As famílias vieram de bairros distintos da cidade, concentrados nas regiões sudoeste e noroeste, onde ficam os bairros do Campo Grande

e Ouro Verde — os bairros que concentram a população de baixa renda na cidade.

Gráfico 6. Regiões de origem dos beneficiários



Fonte: Elaboração própria a partir de cadastro dos beneficiários.

A dinâmica participativa, problemas no pós-ocupação e avaliação da experiência: relatos dos beneficiários

A construção do conjunto habitacional Novo Mundo II foi de 2009 a 2011, quando foram entregues as chaves aos novos moradores. Desde a inscrição na Cooperativa Araras até o final do processo, os futuros moradores deveriam participar das atividades propostas pela Cooperativa. Essas atividades consistiram em levar holerite e comprovante de residência todo mês na sede da Cooperativa Araras. Além disso, era preciso participar de assembleias, que eram chamadas pela Cooperativa — todos ou quase todos os futuros moradores participavam.

Segundo o Entrevistado 09, primeiro Técnico Social do empreendimento⁵⁶, havia alto índice de presença dos beneficiários nas assembleias, mas a grande maioria ia com a preocupação de “cliente”, encarando a Cooperativa como algo próximo de uma imobiliária. Os que realmente se envolviam eram uma minoria. Na conversa que tivemos com os moradores, todos reconheceram que as reuniões eram importantes: a Cooperativa mantinha as pessoas informadas sobre como a obra estava andando, e sempre se mostrava aberta para responder as perguntas. Mas, nenhuma delas conseguiu lembrar de qualquer atividade que fosse além dos debates restritos à obra.

56 O técnico social do Novo Mundo II, já havia atuado no Novo Mundo I. Trata-se de uma pessoa com vínculos anteriores com o grupo e com um bom conhecimento sobre a área de moradia em Campinas.

Pela leitura dos relatórios de TTS e pelas entrevistas (Entrevistado 01 e 09) podemos aferir que, no início, o tema das reuniões giravam principalmente em torno de dúvidas sobre a construção e o bairro — construção de um parque nos arredores, rede de esgoto —, mas também sobre as expectativas da liberação dos documentos pela CEF e, às vezes, sobre gestão financeira. Nessas reuniões também foram eleitas as comissões de acompanhamento de obra e de gestão financeira, previstos no TTS e obrigatórias pelas normativas do MCMV-E. Os Entrevistados 17 e 18 contaram que nas reuniões o pessoal da Cooperativa incentivava as pessoas a se organizarem para exigir mais

***Se a conquista da casa resolveu
o problema imediato da moradia
e deu mais segurança quanto ao
futuro, ela trouxe novos desafios e
incertezas no presente.***

pontos de ônibus, exigir uma resolução em relação ao lixo acumulado na “área verde” (“às vezes até aparecem ratos”, Entrevistado 17).

Segundo o Técnico-Social, além das reuniões operacionais aconteceram também reuniões sociais ao longo dos três anos. Em algumas dessas reuniões foram convidadas associações de moradores, ONGs, igreja etc. da região para discutir questões subjacentes ao bairro. Houve tentativa de desenvolvimento de vários projetos durante o TTS, embora nenhum deles tenha se sustentado até o final do empreendimento. “Chegou a ter uma movimentação, mas no final não foi para frente” (Entrevistado 09). Um exemplo foi o projeto em parceria com a Escola Viveiro, que desenvolveu trabalhos na área ambiental: chegaram a realizar plantio de árvores, mas o projeto não foi para a frente. Outras organizações participaram das chamadas reuniões sociais no Novo Mundo II, como a associação de moradores do bairro e de bairros vizinhos, além de algumas organizações religiosas.

Nossa pesquisa teve acesso a quatro relatórios de trabalho técnico social (TTS) que indicaram a realização de somente quatro assembleias e uma atividade de educação popular⁵⁷. As assembleias

57 Contudo, é importante salientar que talvez explicitar que parte da documentação se perdeu,

estavam programadas para ocorrer trimestralmente, mas aparentemente, ocorreram em março, junho, novembro e dezembro de 2012. As assembleias de março e junho tiveram o intuito de repassar às famílias informações técnicas: na assembleia de março foi apresentada uma proposta de custos e foi formada a Comissão de Acompanhamento de Obra (CAO), prevista na normativa do MCMV-E; na de junho, os futuros moradores foram informados do pedido de suplementação que a Cooperativa solicitou à Caixa — caso não fosse atendido, o valor teria de ser dividido entre os moradores e resultaria no pagamento de R\$900,00 por morador. A assembleia de novembro deliberou a construção de calçadas em regime de mutirão com adesão unânime dos moradores. Em janeiro, foi realizado um Seminário Ambiental que abordou questões de vivência em comunidade, cuidados com o bairro, importância da arborização, produção e descarte de lixo.

Ou seja, parece ter havido da parte da Cooperativa interesse em envolver os moradores em algum processo participativo mais efetivo, mas os atores envolvidos não pareciam dispor das ferramentas necessárias para produzir um engajamento efetivo numa situação que era, no geral, de baixa organização social prévia. Nas nossas conversas no Novo Mundo II tentamos provocar os moradores a falar sobre como foi esse processo de participação, mas não obtivemos muito êxito. Os únicos poucos relatos mais vívidos remetiam aos debates sobre a forma de construção das casas, se germinadas ou não, o que indica a abertura da Cooperativa para discussão do Projeto com os futuros moradores. Mas, como dissemos eram referências vagas. O tema que mais emergia nas conversas era mesmo o presente, e nele o assunto prioritário eram os problemas do pós-ocupação e os dramas da vida cotidiana.

Diante do quadro de precariedade e incerteza em relação à moradia que marca as famílias de baixa renda, esperávamos ouvir relatos que destacassem as mudanças que a conquista da casa própria provocara na vida delas, esperávamos uma clara demarcação de um “antes” e “depois” do Novo Mundo II. E de fato encontramos pedaços dessa grande narrativa, principalmente em frases unânimes como “agora eu não preciso mais pagar aluguel”. Mas essas memórias precisavam ser provocadas; não apareciam de imediato. Foi desafiador perceber que, ao perguntar sobre a casa, abríamos espaço para narrativas muito pessoais que vinculavam o episódio da conquista da moradia a eventos como a morte de um ente querido, a



devido a um roubo na sede da Cooperativa, o que nos impede de saber o número exato.

separação da pessoa amada, uma doença na família, etc. A casa era mais um acontecimento dentre tantos imponderáveis cotidianos e sua força dramática.

Enquanto caminhávamos pelas ruas do Novo Mundo II e conversávamos com as pessoas, o que víamos era o quanto a conquista da casa apenas atenuava um cotidiano marcado pela imprevisibilidade, incerteza e precariedade. Quando perguntamos a uma moradora procedente de uma região de favela (Entrevistada 14) sobre como tinha sido entrar na casa própria pela primeira vez, ela disse: “Professora, não é como a gente vê nas propagandas”, se referindo às peças de marketing das grandes construtoras para, em seguida, começar a narrar os problemas no pós-ocupação — dos quais também trataremos adiante. Se a conquista da casa resolveu o problema imediato da moradia e deu mais segurança quanto ao futuro, ela trouxe novos desafios e incertezas no presente.

O primeiro deles dizia respeito ao acesso à cidade e as suas comodidades, como as ofertas de emprego e o atendimento nos equipamentos públicos. O Novo Mundo, como já dissemos, é um território afastado do centro da cidade e com um serviço de transporte público bastante precário. Principalmente no caso de moradores que vieram de condições de moradia também precárias, mas com boa localização em relação ao centro, a casa nova significou, na prática, perda de qualidade de vida sob esse aspecto.

O tempo passado desde a entrega dos imóveis até nossa pesquisa — aproximadamente dois anos — tornava o relato mais difícil e descontínuo. Principalmente quando o assunto em pauta era o esforço de reconstituição do processo participativo, que começara cinco anos antes. Nas primeiras entrevistas ficou evidente que a própria menção à ideia de participação fazia pouco sentido naquele contexto.

Em muitos casos, os moradores moravam em outras regiões e, ao se mudarem para o Novo Mundo II, ficaram distantes de suas redes de sociabilidade mais próximas, o que diminuiu os recursos com os quais podiam contar para lidar com as tarefas cotidianas (como por exemplo, a presença de parentes próximos que poderiam tomar conta dos filhos enquanto a pessoa estava no trabalho). O que também se traduzia em perda de qualidade de vida. Alguns moradores do Novo Mundo insistem em manter seus laços com essas redes anteriores, como é da Entrevistada 14: sua filha vai para a escola em outro bairro com um transporte coletivo privado. Ela até conseguiu vaga na creche do Novo Mundo, mas gosta mais de lá. E o posto de saúde ela usa o de lá também.

Por fim, compondo esse cenário de novos desafios e incertezas, está o problema da regularização das casas junto à Prefeitura, e os problemas decorrentes da baixa qualidade das obras feitas pela construtora e do o escoamento da água da chuva.

A Entrevistada 12, moradora, relatou-nos que antes, morava na Favela do 28, Favela Roseira. Mudou-se para o Novo Mundo II em dezembro de 2012; é a primeira moradora da casa, que está em seu nome. Seu filho teve que trocar de escola depois que mudaram, e ela passou a ter gastos que não tinha antes: com água, luz (lá na favela, ela não pagava), o transporte privado que agora paga para levar o filho à escola, que é mais longe, e uma babá que cuida da filha menor, porque não há vagas na única creche da região. Ela começaria a trabalhar na segunda-feira seguinte ao sábado em que a entrevistamos (2 de setembro) e recorreu ao Conselho Tutelar e à Defensoria Pública para garantir uma vaga para a menina: ou na creche ou na escola infantil particular mais próxima mas, enquanto isso não acontece, ela vai pagar a cuidadora: “Nem comecei a trabalhar e já vou entrar numa dívida”, ela nos contou. Ela relata que gosta do Novo Mundo II porque lá tem “gente diferenciada”. Diferente do Jardim Bassoli, onde todo mundo é de um lugar só — todos de remoções de favelas — e “aí não tem respeito”.

No caso da Entrevistada 16, quem ficou sabendo do empreendimento, em 2008, e fez todos os trâmites foi seu filho, que ouviu falar da Cooperativa durante uma greve na empresa onde trabalhava. Moravam em Hortolândia (cidade próxima a Campinas) e ela estava muito feliz em se mudar com ele, porque iam sair do aluguel. Ser longe não era um problema, ela nos contou, porque ele tinha um carro, então quando não desse para ir trabalhar de ônibus, ele poderia ir de carro. Mas ele faleceu repentinamente, em um acidente, e morar no Novo Mundo II perdeu o sentido para ela. Ela se sente muito só e quer ir embora para o Nordeste, voltar para perto da família. Diz que no Novo Mundo II as pessoas abusam dela por ser idosa, mulher e sozinha. “Mulher sozinha é difícil, mas não dou moleza”. Acha terrível o local e a vizinhança; tem boa relação só com um vizinho, o de trás, que a ajuda. “O povo só se aproxima com interesse”. Chama os vizinhos da frente de “favelados”, “a casa não tem nem reboco, o reboco é a veste da casa, você pode imaginar o tipo de gente que mora em uma casa sem reboco”.

A Entrevistada 17 ficou sabendo do empreendimento há mais de seis anos. Decidiu se inscrever porque queria sair da casa dos pais. Foram cinco anos de espera da data de entrega dos documentos até receber a chave. Mora sozinha na casa, mas não é a primeira

moradora — embora desde sempre a casa estivesse no seu nome. Antes, morava no DIC (construído pela COHAB), onde morou por 27 anos. De lá, morou no centro da cidade e voltou para a casa dos pais no DIC, fez uma cirurgia e, nesse período, foi avisada de que a casa do Novo Mundo II seria entregue. Como estava se recuperando da cirurgia e, desempregada, não tinha dinheiro para construir o portão, “não ia morar sozinha numa casa sem portão!”⁵⁸, resolveu esperar um tempo, ficar mais um pouco na casa dos pais. Foi quando uma mulher invadiu sua casa no Novo Mundo II, e ela descobriu algum tempo depois, quando, já recuperada da cirurgia, chegou lá

[...] nossas visitas ao Novo Mundo II evidenciaram o quanto a conquista da casa pode estar dissociada da conquista do direito à cidade e da construção de comunidades.

para fazer a mudança. Foi falar com o Carlão na Cooperativa e finalmente a mulher saiu da casa de nossa entrevistada. Mas ela não morou lá logo depois; emprestou a casa para o filho do vizinho da frente. Depois de um tempo, eles resolveram se casar e ir morar na casa no Novo Mundo II.

O Entrevistado 18 é professor e trouxe os pais de Santo Amaro da Purificação, Bahia, para morar com eles na casa que conquistou no Novo Mundo II. Antes, havia ido com o irmão na COHAB, por volta de 2008; o irmão foi sorteado; ele, não. Ficou sabendo do empreendimento porque alguém que trabalhou na Cooperativa avisou sua irmã. Mudou-se há quatro anos e saiu do aluguel que pagava em outro bairro, Santa Lúcia: “Sair do aluguel melhorou muito, não tem preocupação”. A mudança trouxe gastos extras que ele não tinha antes, principalmente com transporte. Ele conta que, durante o processo de construção, sabia que o empreendimento seria construído no Campo Grande, mas não sabia exatamente qual seria a localização. Contou-nos que as reuniões eram claras e o projeto do empreendimento era discutido com os moradores. Mencionou também que a relação com

a construtora não era boa: “Os moradores decidiram um tijolo, mas foi usado outro”. Quando perguntamos se ainda aconteciam reuniões, ele disse que sim, e lembrou que a Cooperativa construiu toda a Vila União e que ela “tem credibilidade”.

O Entrevistado 21 é porteiro de um edifício no centro da cidade e conseguiu a casa por causa da sua irmã que conhecia o Carlão. Ela cuidou de tudo e isso acabou gerando sua separação: sua esposa não admitia a interferência da irmã na vida deles. Ela não foi consultada e quando soube a mudança para a casa nova já estava para acontecer. Hoje, eles moram no mesmo terreno, mas ele construiu uma casa para ela no fundo. O Entrevistado 21 diz que gosta muito do bairro e que não se importa com a distância em relação ao centro. O problema é o filho que é usuário de drogas e isso gera muitos conflitos na família.



As duas ruas que compõem o Residencial Novo Mundo II, 2013.

Em 2011, as casas do Novo Mundo II foram entregues. Junto com as chaves da casa foi entregue uma cartilha pós-ocupação, desenvolvida pelo Técnico-Social e pela Cooperativa. Essa cartilha apresentava uma planta da casa com as instalações hidráulica e elétrica (fornecidas pela empreiteira), bem como uma sugestão de ampliação das casas, segundo orientação da Caixa.

Mas o que mais ouvimos em nossas conversas com os moradores foram os conflitos e os problemas no pós-ocupação, e as preocupações e ansiedades oriundas deles. Os problemas evidenciam

a frágil e nebulosa relação entre as famílias, a Cooperativa, a Caixa e a construtora. Foi comum ouvirmos que as famílias não sabiam a quem recorrer para resolver os problemas. Ao procurar a Cooperativa ouviam que o problema estava com a construtora, e ao procurar a construtora essa voltava a citar a Cooperativa e também indicava a Prefeitura. E as famílias ficavam num limbo jurídico. Nesse contexto, as famílias buscavam fazer o que sempre fizeram: saídas individuais, como foi o caso da construção das calçadas com recursos próprios e do problema com a água da chuva. No caso das calçadas, as famílias foram asfaltando as calçadas na frente de suas casas conforme foram se mudando; depois de algum tempo, conseguiram que a Prefeitura fizesse as calçadas que ainda estavam por fazer — o que gerou um mal-estar entre os moradores que haviam feito suas calçadas individualmente e os que teriam sido beneficiados pela Prefeitura. O problema com a água das chuvas é o alagamento das casas da rua de baixo. A construtora não fez cano para drenar água da chuva; as casas da rua de baixo estão alagando quando chove. Moradores acham que a construtora tem que fazer o sistema de drenagem, a construtora diz que não é problema dela e a Cooperativa Araras busca alternativas junto à Prefeitura, mas não parece disposta a se indispor com a construtora. Esse conflito Cooperativa-moradores-construtora tem levado tensão à relação entre os moradores e a Cooperativa, e em particular parece estar minando a base política do Carlão no bairro. A Entrevistada 24, conta que uma semana antes de nossa visita, um morador havia convidado um vereador da região, de outro Partido, para participar de uma reunião no bairro junto com os demais moradores.

A qualidade das casas não é boa. Vimos paredes com rachaduras; paredes com infiltrações; paredes e rodapés que cederam com o tempo por conta de um aterro mal-feito; pisos trincados; problemas com as tomadas. Os moradores não podem mexer na parede porque senão perdem o seguro da casa, porque isso seria enquadrado em mudança na estrutura da casa.

Um dos maiores problemas diz respeito ao Habite-se⁵⁹. Uma das primeiras coisas que muitos fizeram ao se mudar foi reformar a casa: asfaltar a garagem (“Vou morar no meio da terra?” Entrevistado 19 e 21), erguer um telhado para que a garagem fique coberta. Mas



59 O Habite-se é um documento emitido pela Prefeitura que comprova que um empreendimento ou imóvel foi construído seguindo-se as exigências (legislação local, especialmente o Código de Obras do município) estabelecidas pela prefeitura para a aprovação de projetos. Ele autoriza o início da utilização efetiva de construções ou edificações destinadas à habitação.

isso foi feito sem o Habite-se. E, sem o Habite-se, é proibido mexer na casa; e por terem mexido na casa precisam pagar multas altas para regularizar a situação e ter o Habite-se. A situação foi resumida por um de nossos entrevistados: “Se tirar o cimento a casa afunda, se deixar o cimento, paga multa” (Entrevistado 15).

Como vimos, no caso dos atores articulados em torno da Cooperativa Araras, o Minha Casa, Minha Vida - Entidades foi uma forma de continuar uma história coletiva de participação em defesa de políticas habitacionais de interesse social. Já do ponto de vista das famílias beneficiárias, o ingresso no Programa foi lido na chave da luta individual pelo acesso à moradia, na ausência de meios que lhes permitissem o acesso via mercado ou via prefeitura municipal. Entre os moradores do Novo Mundo II, não encontramos relatos que vinculassem o acesso à moradia a um processo participativo ou uma forma de luta coletiva; pelo contrário, a postura dos entrevistados era de consumidores que estavam pagando pela sua casa e que, portanto, conquistaram direitos advindos desse estatuto de consumidor. A própria relação com a Cooperativa se dava sob essa chave. E entre os moradores sempre que perguntávamos se eles buscavam formas coletivas de resolver os inúmeros problemas do pós-ocupação a resposta mais comum era: “Não, mal conheço meus vizinhos, aqui é cada um por si”.

Resumindo: nossas visitas ao Novo Mundo II evidenciaram o quanto a conquista da casa pode estar dissociada da conquista do direito à cidade e da construção de comunidades.

Reflexões finais

O Minha Casa Minha Vida - Entidades tem como linha mestra o ideário da participação como forma de fortalecer a organização popular. A expectativa é que a participação dos movimentos, como entidades organizadoras, e dos futuros moradores no processo de construção da moradia resulte em uma obra de melhor qualidade, com moradores mais integrados entre si, e, em geral, mais sensíveis ao associativismo e à defesa dos direitos de cidadania. A atuação da entidade organizadora no sentido de organizar a demanda e promover o engajamento das famílias é visto como uma dimensão central para o sucesso da experiência. A novidade do MCMV-E é essa centralidade conferida à ideia de autogestão, associada ao subsídio conferido às famílias de baixa renda para compra da casa própria. Cabe lembrar, contudo, que a autogestão não é obrigatória, mas uma possibilidade que o Programa abre e que encontra diferentes níveis de adesão no conjunto das entidades que participam do Programa.

Como demonstramos ao longo do texto, o MCMV-E, como uma modalidade do MCMV, é uma adaptação parcial que não extingue a centralidade do setor privado na lógica do sistema habitacional. O MCMV-E não enfrenta a lógica de produção do espaço urbano calcado na especulação imobiliária e na segregação sócio territorial. Pelo contrário, empurra os movimentos à competição por terras no mercado imobiliário, como qualquer outra construtora, e acaba por gerar uma nova pressão sobre as terras, ao mesmo tempo em que empurra os novos empreendimentos para a periferia, realimentando a lógica da segregação. Além disso, como

A pesquisa evidenciou a importância de compreender o tipo de vínculo prévio entre os atores [...] para uma adequada compreensão dos processos participativos, em relação a seus limites e potencialidades.

parte do MCMV geral, o MCMV-E não está vinculado ao esforço de construção de um sistema de participação na área habitacional, pelo contrário, “corre por fora”, seguindo uma lógica paralela associada à construção dos grandes projetos. Ou seja, há dois limites claros do MCMV-E: a repetição de um modelo de produção do espaço urbano segregacionista e a desvalorização do sistema participativo na área habitacional.

Esses condicionantes mais gerais se verificaram como limites da experiência no caso do Novo Mundo II em Campinas, onde apareceram associadas às características próprias da dinâmica política do território e do perfil dos seus atores. Nossa principal conclusão é que no Residencial Novo Mundo II, a execução da obra contribuiu para o fortalecimento da Cooperativa Araras: a principal liderança da Cooperativa foi eleito vereador em 2012, o grupo próximo à Cooperativa conseguiu fazer um cadastro de possíveis moradores, eles se conectaram ao programa federal e passaram a estar mais próximos de outros movimentos de moradia na cidade e fora dela. Entretanto, não é possível dizer que houve um engajamento de fato dos futuros moradores na gestão da obra. Até houve algum esforço por parte da entidade nesta direção com cursos, informações, reuniões abertas. Mas este esforço não foi suficiente. E atribuímos a isso dois fatores

principais: em torno da Cooperativa Araras não havia previamente um movimento de moradia forte, nem um repertório claro de defesa de direitos à moradia junto aos futuros beneficiários, nem sujeitos mobilizados para conquistarem suas casas, ou seja, não havia “base social” prévia. E a experiência prévia da entidade era de garantir seus direitos como moradores, e não como movimento social que mobiliza outros sujeitos para conquistarem suas casas. Isso pode parecer um detalhe, mas de fato neste caso fez diferença, porque o desenho do programa exige que no pouco tempo da construção da obra se “crie” uma comunidade. E, em segundo lugar, não houve por parte da entidade a capacidade de construir esta base durante o empreendimento. As reuniões eram informativas, pouco frequentes e não envolviam de fato as pessoas no processo. Além disso, ao contratarem uma construtora para executar a obra, a entidade e os próprios moradores se alienaram do processo de produção da casa.

A pesquisa evidenciou a importância de compreender o tipo de vínculo prévio entre os atores (isto é, se os futuros moradores já se conheciam e de onde) para uma adequada compreensão dos processos participativos, em relação a seus limites e potencialidades. No Novo Mundo II, a proposta de construir uma política participativa encontrou terreno árido: ausência de vínculos prévios entre os atores e uma base social desorganizada. No que se refere ao *processo* participativo, nosso ponto de partida da análise foi o Trabalho Técnico-Social desenvolvido junto às famílias. Nesse sentido, destacamos como fator positivo o engajamento dos técnicos contratados pela Cooperativa para trabalhar junto às famílias e seu compromisso com a agenda da participação e construção da percepção de direitos. Por outro lado, a pesquisa também evidenciou que a experiência de ação coletiva que a Cooperativa acumulara ao longo de sua existência não lhe forneceu elementos suficientes para lidar com esse terreno hostil ao desenvolvimento de processos de coletivização. Diante de uma base desorganizada que se colocava como cliente, a Cooperativa acabou desempenhando muito mais a função de “mediador imobiliário” que de “mediador político”. Ou seja, a Cooperativa Araras ocupou uma posição de um ator que tinha a obrigação de resolver os problemas burocráticos e garantir o acesso à moradia para indivíduos que se viam na posição de clientes, e não como base social de uma organização política. Os princípios de autogestão, que explicitamos anteriormente neste relatório e que, lembramos, legitimam e conformam a experiência do MCMV-E, não se confirmaram nesse caso.

Bibliografia

- Abers, Rebecca e Tatagiba, Luciana 2013 “Understanding activism on the inside of the state: The case of women’s health policy in Brazil” em Rossi, Federico M. e Von Bülow, Marisa (orgs.) *Social Movements in Latin America: New Theoretical Trends and Lessons from a Mobilized Region* (Ashgate, no prelo).
- Abers, Rebecca; Serafim, Lizandra e Tatagiba, Luciana 2011 “A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo”, Apresentação no 35º Encontro Anual da Anpocs.
- Almeida, M. 2010 “Estruturação de empreendimentos baseados no programa Minha Casa, Minha Vida, voltados para famílias com renda mensal entre 1 e 3 salários mínimo”, Monografia (MBA em Economia Setorial e Mercados, com ênfase em *Real Estate*), Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, USP, São Paulo.
- Arantes, Pedro Fiori e Fix, Mariana 2009 “Minha Casa Minha vida: uma análise muito interessante”, em <<http://www.correiocidadania.com.br/content/view/3560/9/>>, acesso em 02/08/2013.
- Arretche, Marta 2002 “Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma dos Programas Sociais” em *Dados* (Rio de Janeiro) Vol. 45(3): 431-457.
- Baeninger, Rosana 2002 “A população em movimento” em Fonseca, R.; Davanzo, A. e Negreiros, R. (orgs.) *Livro Verde: Desafios para a gestão da Região metropolitana de Campinas* (Campinas: Unicamp).
- Beozzo, José Oscar 2011 “Prefácio” em Carmo Roldão, Ivete (org.) *Memórias de Campo Grande: uma história de lutas e religiosidade na região às margens da John Boyd Dunlop* (Aparecida: Idéias e Letras).
- Bonduki, Nabil 1992 “Habitação e Autogestão — Construindo Territórios de Utopia” em *Fase* (Rio de Janeiro).
- Bonduki, Nabil 2009 “Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida” em *Teoria e Debate* (São Paulo) Nº 82, maio/junho.
- Bonduki, Nabil 2013 “Nota de esclarecimento” em <<http://cidadeaberta.org.br/nota-de-esclarecimento/>>, acesso em 25/10/2013.
- Caiado, Maria Célia Silva 1997 “O padrão de urbanização brasileiro e a segregação espacial da população na região de Campinas: o papel dos instrumentos de gestão urbana”, Apresentação em Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, Campinas.
- Caixa Econômica Federal 2012 *COTS (Caderno de Orientação Técnico-Social)* em <https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/publicacao/texto/programa/Cots_setor_publico.pdf>, acesso em 09/06/2013.
- Caldeira, Teresa P. R. 2000 *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo* (Berkeley, CA: University of California Press).
- Carmo Roldão, Ivete (org.) 2011 *Memórias de Campo Grande: uma história de lutas e religiosidade na região às margens da John Boyd Dunlop* (Aparecida: Idéias e Letras).
- D’Araújo, Maria Celina 2009 *A elite dirigente do governo Lula* (Rio de Janeiro: CPDOC).
- Dagnino, Evelina 1994 “On becoming a citizen: the history of Dona Marlene” em Benmayor, R. e Skotnes, A. (orgs.) *Migration and identity* (Londres: Oxford University).

- Dias, Edney Cielici 2012 “Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação”. Dissertação, Mestrado em Ciência Política, USP, São Paulo.
- Doimo, Ana Maria 1995 *A Vez e a Voz do Popular* (Rio de Janeiro: Relume-Dumará/Anpocs).
- Ferreira, Regina Fátima Cordeiro Fonseca 2012 “Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade”, Apresentação no Congresso ISA, Buenos Aires.
- Freitas, E. L. H. 2008 “Loteamentos fechados”. Tese de doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo.
- Frúgoli Jr., H. 1995 *São Paulo: espaços públicos e interação social* (São Paulo: Marco Zero).
- Frúgoli Jr., H. 2000 *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole* (São Paulo: Cortez/Edusp/Fapesp).
- Gomes, Rosana da Silva 2011 “Os desbravadores: uma luta quase sem fim” em Carmo Roldão, Ivete (org.) *Memórias de Campo Grande: uma história de lutas e religiosidade na região às margens da John Boyd Dunlop* (Aparecida: Ideias e Letras).
- Guimarães Rosa, João 2011 *Grande Sertão: Veredas* (Rio de Janeiro: Nova Fronteira).
- Kowarick, Lúcio 2009 *Viver em risco* (São Paulo: 34).
- Krause, Cleandro; Balbin, Renato e Neto, Vicente Correia Lima 2013 *Minha Casa, Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional. Texto para discussão* (Brasília, RJ: IPEA).
- Lago, Luciana Corrêa 2011 “Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços” em *Revista Eletrônica E-Metropolis* (Rio de Janeiro) Nº 5. Em <www.observatoriodasmetropoles.net/download/emetropolis_n05.pdf>, acesso em 30/10/2013.
- Lago, Luciana Corrêa (org.) 2012 *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições* (Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrópoles).
- Leite, Rogerio Proença 2007 *Contra-usos da cidade* (Campinas: Unicamp/UFSP).
- Libanio, Maria Lucia 1989 “A invenção da cidade de São Paulo”. Dissertação de Mestrado, PUC, São Paulo.
- Loera, Nashieli 2006 *A espiral das ocupações de terra* (Campinas: Pólis/CERES Unicamp).
- Lopes, Doraci Alves 1997 *Marginais da História? O Movimento dos favelados na Assembléia do Povo (1997/1986)* (Campinas: Alínea).
- Maricato, Herminia 1996 *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência* (São Paulo: Hucitec).
- Mineiro, Edilson Henrique e Rodrigues, Evaniza 2012 “Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção” em Lago, Luciana Corrêa do (org.) *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições* (Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrópoles).
- Ministério das Cidades 2010 “Curso à Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social”, em <www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EA_19-10-10.pdf>, acesso em 09/09/2012.
- Ministério das Cidades 2011 “Trabalho Social e Intervenções Habitacionais Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional” em <<http://>

- www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Cidades_Web_Final_02.pdf>, acesso em 09/09/2012.
- Ministério das Cidades S/D “Minha Casa Minha Vida” em <www.sedhab.df.gov.br/mapas_sicad/conferencias/programa_minha_casa_minha_vida.pdf>, acesso em 13/08/2013.
- Naime, Jéssica 2012 “Política de Habitação social no Brasil pós-2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa” em Lago, Luciana Corrêa do (org.) *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições* (Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles).
- Nomura, B. e Silva Jr., Jorge 2009 “Assembleia do Povo - O que importa é o que a gente é”. Relatório de Fundamentação Teórica, PUC, Campinas.
- Oão, Larissa Vieira 2013 “Minha Casa, Minha Vida: a produção capitalista da habitação e do espaço urbano no Município de Campinas-SP, o residencial Jardim Bassoli como estudo de caso”. Trabalho de Conclusão de Curso em Geociências, UNICAMP, Campinas.
- Paterniani, Stella 2013 “Política, fabulação e a ocupação Mauá: etnografia de uma experiência”. Mestrado em Antropologia Social, IFCH, Unicamp, Campinas.
- Prefeitura Municipal de Campinas 2011 “Plano Municipal de Habitação de Interesse Social” em <www.campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/plano-habitacao.php>, acesso em 10/09/2013.
- Rodrigues, Evaniza 2013 “A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia”. Dissertação mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo.
- Rolnik, Raquel 2009 “Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda da reforma urbana no Brasil” em *Revista Eure* (Santiago do Chile) Nº 104, abril. Em <www.coeprasil.org.br/portal/Publico/apresentarArquivo.aspx?ID=2205a55e-269c-46ca-9735-7a3fce7ba742>, acesso em 10/09/2013.
- Trindade, Thiago Aparecido 2010 “A atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente em Campinas no combate ao parcelamento ilegal do solo rural”. Dissertação de mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas.
- União Nacional por Moradia Popular (UNMP) 2008 *Relatório do Encontro Nacional*. 02 e 03 de maio, Vila Velha, Espírito Santo. Em <www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=143:unmpes&catid=56:noticias-dos-estados&Itemid=76>, acesso em 30/10/2013.
- Villaça, F. 1998 *Espaço interurbano no Brasil* (São Paulo: Studio Nobel).

Anexo 1. Identificação dos entrevistados

Nº	Identificação	Data da entrevista
1	Morador da Vila União, ex-presidente da Cooperativa Araras, atual vereador de Campinas	15/08/2013
2	Presidente do Sindicato das Empregadas Domésticas, moradora do Novo Mundo II (Programa Crédito Solidário)	24/08/2013
3	Moradora do Novo Mundo II (Programa Crédito Solidário)	24/08/2013
4	Morador da Vila União, liderança na época da ocupação	03/09/2013

Nº	Identificação	Data da entrevista
5	Professora da PUC-Campinas, ex-moradora da Vila União, liderança na época da ocupação	05/09/2013
6	Advogado da Vila União	11/09/2013
7	Moradora da Vila União, coordenação da Cooperativa Araras	10/09/2013
8	Participante da primeira ocupação, liderança na época da ocupação da Vila União	14/09/2013
9	Técnico social do empreendimento do Novo Mundo II	18/09/2013
10	Assessora da Presidência da Caixa Econômica Federal e liderança nacional da UNMP e UMM	14/10/2013
11	Funcionária da Caixa Econômica Federal	14/10/2013
12	Moradora do Novo Mundo II	14/09/2013
13	Moradora do Novo Mundo II	14/09/2013
14	Moradora do Novo Mundo II	14/09/2013
15	Morador do Novo Mundo II	14/09/2013
16	Moradora do Novo Mundo II	21/09/2013
17	Moradora do Novo Mundo II	21/09/2013
18	Morador do Novo Mundo II	21/09/2013
19	Morador do Novo Mundo II	21/09/2013
20	Morador do Novo Mundo II	28/09/2013
21	Morador do Novo Mundo II	28/09/2013
22	Moradora do Novo Mundo II	28/09/2013
23	Moradora do Novo Mundo II	05/10/2013
24	Moradora do Novo Mundo II	05/10/2013
25	Moradora do Novo Mundo II	05/10/2013
26	Participante da Assembleia do Povo e militante do Partido dos Trabalhadores (PT)	18/10/2013

Anexo 2. Lista de siglas

APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
BNH	Banco Nacional de Habitação
CadÚnico	Cadastro Único
CAO	Comissão de Acompanhamento de Obras
CCFDS	Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEF	Caixa Econômica Federal
CEMOS	Central Pró-Moradia Suzanense
CMP	Central de Movimentos Populares
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COHAB	Companhia de Habitação Popular de Campinas
CONAM	Confederação Nacional de Associação de Moradores
ConCidades	Conselho das Cidades

COTS	Caderno de Orientação Técnico-Social
CRE	Comissão de Representantes
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
EO	Entidade Organizadora
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social
HIS	Habitação de Interesse Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Avançada
MCidades	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa, Minha Vida
MCMV-E	Minha Casa, Minha Vida - Entidades
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCS	Programa Crédito Solidário
PDDI	Plano Disciplinar de Desenvolvimento Integrado de Campinas
PT	Partido dos Trabalhadores
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico-Social
PUC	Pontifícia Universidade Católica
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PNH	Política Nacional de Habitação
Plano	Plano de Habitação de Interesse Social de Campinas
RMC	Região Metropolitana de Campinas
Sanasa	Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TTS	Trabalho Técnico-Social
UMM	União dos Movimentos de Moradia
UNMP	União Nacional por Moradia Popular

CvE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

LUCIANA F. TATAGIBA, ANA CLAUDIA CHAVES TEIXEIRA,
KARIN BLIKSTAD Y STELLA ZAGATTO PATERNIANI



INVESTIGACIONES
Dossier Cuba

La hora de los desconectados

Evaluación del diseño de la política de “acceso social” a Internet en Cuba en un contexto de cambios

Milena Recio Silva

Resumen

En Cuba, el diseño de políticas de acceso social a Internet hasta hoy ha estado inserta dentro de una obsoleta política más general de carácter “social”, con acceso colectivo y desde espacios institucionales. La deuda de acceso social/estatal/institucional es todavía tan alta que ni siquiera se vislumbra una solución de acceso residencial masivo, ya que sería demasiado oneroso para los particulares, además de que no se cuenta con los capitales necesarios para infraestructuras ni tecnologías modernas. El nuevo cable submarino de fibra óptica ALBA-1 (Venezuela-Cuba) no ha dado los resultados esperados.

Abstract

In Cuba, the policy design of social access to Internet to today has been inserted into an obsolete and more general “social” policy, with collective access and from institutional spaces. The debt of social / State/ Institutional access is still so high that a solution to massive residential connection is not even grasped, since it would be too expensive for household access, besides that they do not have either the necessary capitals for infrastructures or modern technologies. The new submarine fiber-optic cable ALBA-1 (Venezuela-Cuba) has not produced the expected results.

CyE

Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Milena Recio Silva

Cubana, Profesora de la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana y en el Instituto Internacional de Periodismo “José Martí”. Autora del libro *Periodismo digital: el límite de lo posible* (La Habana: Editorial Pablo de la Torriente Brau, 2006).

Cuban. Professor at the Communication Faculty, La Habana University and at the International Press Institute “José Martí”. She wrote the book Periodismo digital: el límite de lo posible (La Habana: Editorial Pablo de la Torriente Brau, 2006).

Palabras clave

1| Cuba 2| Comunicación 3| Internet 4| Políticas públicas 5| Acceso social

Keywords

1| Cuba 2| Communication 3| Internet 4| Public Policies 5| Social Access

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

RECIO SILVA, Milena. La hora de los desconectados. Evaluación del diseño de la política de “acceso social” a Internet en Cuba en un contexto de cambios Milena. *Crítica y Emancipación*, (11): 291-378, primer semestre de 2014.

La hora de los desconectados

Evaluación del diseño de la política de “acceso social” a Internet en Cuba en un contexto de cambios

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

*Las revoluciones tienen que pensarse, si no se piensan no suceden.
Este acto de pensar distinto se tiene que hacer y explicar.*

Pecka Himanen¹

El 16 de julio de 2008 el periodista australiano Julian Assange, en calidad de editor investigador, publicó en Wikileaks.org la reseña introductoria (Assange, 2008) de un documento oficial rubricado en 2006 por funcionarios de Cuba y Venezuela. En La Habana o en Caracas, *alguien* pudo haber tenido interés en dar a conocer públicamente los detalles tan poco difundidos hasta entonces de lo que se planteaba como futuro para las telecomunicaciones en Cuba. No existen muchos “papeles” relacionados con Cuba disponibles en ese archivo digital abierto que es Wikileaks, seguramente porque no hay muchos *usuarios* de Wikileaks en Cuba.

El singular documento que Assange presentaba entonces era el Resumen técnico de un acuerdo preliminar para la construcción de un cable submarino de fibra óptica entre Venezuela y Cuba, firmado el 10 de agosto de 2006 entre el presidente de CVG Telecom de Venezuela —ingeniero Julio Durán Malaver— y el ingeniero Maimir Mesa Ramos, a la sazón director de Desarrollo y Asuntos Regulatorios de ETECSA², y hoy ministro de Comunicaciones de Cuba.

Según el documento pdf filtrado³ —que reproduce un documento oficial acuñado y firmado— la intención de enlazar las costas

|||||

* Magíster y profesora de la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana y en el Instituto Internacional de Periodismo “José Martí”. Autora del libro *Periodismo digital: el límite de lo posible* (La Habana: Editorial Pablo de la Torriente Brau, 2006)

¹ Ver Peiró, 2002.

² Empresa de Telecomunicaciones de Cuba S.A. (ETECSA).

³ Acuerdo preliminar para la construcción de un cable submarino de fibra óptica entre Venezuela y Cuba. Papel de Trabajo, 10/8/2006 en <<http://wlstorage.net/file/cuba-ve-cable-2006.zip>>.

de Venezuela y Cuba por un cable submarino de fibra óptica se basaba en el “valor estratégico” atribuido a esta inversión pues constituiría “un soporte confiable para las comunicaciones internacionales bajo el control de nuestros países”.

“Como elemento integrador el cable submarino puede proporcionar comunicaciones seguras y con mayores prestaciones que las proporcionadas por los enlaces satelitales actuales en combinación con las redes terrestres. Es decir, se pueden crear redes especiales que sean prácticamente independientes de las redes de cables comerciales”⁴.

El propio Assange titulaba así su reseña: “Cuba esquivo el embargo⁵ de EE.UU. a través de cable submarino de Venezuela”. Este proyecto conjunto parecía significar el fin de una suerte de prehistoria infotecnológica para Cuba, y el comienzo de una nueva época, que además llevaba implícita una victoria de la integración latinoamericana en un sector clave de alta tecnología.

Como subtítulo de su entusiasta nota Assange agregaba: “Desde Santiago de Cuba a La Guaira: Cuba se conectará a Internet para el año 2010”. Pero este anuncio no era rigurosamente cierto, pues Cuba ya estaba conectada a Internet desde 1996, solo que de manera muy precaria y con unos resultados muy inferiores a las expectativas y la necesidad de una sociedad con un alto nivel educativo⁶, y una economía cada vez más subordinada a ingresos provenientes del conocimiento y la innovación⁷.

|||||

4 Ídem.

5 El punto de vista más extendido es el de Estados Unidos, que ha impuesto la noción de embargo comercial en el marco de una relación bilateral, lo que es en realidad una estrategia de guerra sostenida de desgaste: un bloqueo económico, financiero, comercial, político, militar, informativo, un cerco que ejerce un país sobre otro, implicando y sometiendo a terceros países en esa misma política. No se trata de una “medida”, sino de toda una política que tiene asiento en múltiples iniciativas legales que se complementan unas a otras para acosar a la población cubana y que buscan el derrocamiento, desde hace 54 años, del gobierno y su sistema político socialista.

6 La población cubana alcanza un promedio de 10,2 años de escolarización y tiene una esperanza de vida de 79,3 años. Estos dos indicadores influyen bastante en el lugar 59 en el Índice de Desarrollo Humano que elabora el PNUD. A pesar de su deficiente economía, la población cubana reclama estándares educacionales e infocomunicacionales de alto valor agregado (ver PNUD, 2012).

7 La exportación de servicios profesionales es hoy la mayor fuente de ingresos del país. “En los últimos tiempos Cuba muestra una mayor promoción de las exportaciones de servicios, principalmente en las áreas de salud, educación y deportes, que ya representan el 70 por ciento de los ingresos por exportaciones de la isla, de acuerdo con datos oficiales” (EFE, 2012a).

Perfil estadístico del acceso en Cuba

Un acercamiento estadístico al panorama de las telecomunicaciones en Cuba señala una realidad bastante singular en relación con las tendencias regionales sobre todo en lo relativo al acceso a Internet y la dinámica de crecimiento de ese indicador. Cuba es, en 2013, uno de los países peor conectados en América Latina. Más del 75 por ciento de la población todavía no ha tenido contacto directo o frecuente con Internet, y un número considerable ni siquiera ha podido ser usuario de redes nacionales que faciliten información y servicios fundamentales. La insuficiente conectividad hace que predominen resultados

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Según estadísticas oficiales cubanas, en 2012 solo el 25,7 por ciento de la población era considerada usuario de Internet, aunque esta cifra también incluye usuarios a Intranets con algunas prestaciones web de Internet y correo electrónico internacional.

mediocres en un doble sentido: tanto para las formas en que Internet pudiera contribuir a modelar la sociedad cubana —el conjunto de sus dinámicas y relaciones sociales— como para las diversas posibilidades de participación en Internet que podría tener una población sin analfabetismo de adultos y con 10 grados como promedio de escolarización. ¿Cuál podría ser el volumen de los intercambios informacionales y cuál su influencia cultural y política en un escenario distinto?

Aunque estas carencias no son el objeto del presente estudio, serán estos “resultados” de casi dos décadas de desconexión los que nos conduzcan a analizar las formas en que se han dispuesto las políticas de *acceso social* de Cuba a Internet. No sería este un tema motivador del presente acercamiento y otros, si no fuera porque existe una demanda insatisfecha en cuanto a la relación con las redes, en ambos sentidos. Muchos aspectos contenidos en esta evaluación de diseño de la política conducen a confirmar que, en este como en otros contextos, el régimen de los *usos* de Internet se deriva —aunque no dependa exclusivamente— de la política de *acceso* en una sociedad dada.

En 2012, Cuba ocupó el lugar 111 del Índice de Desarrollo de las TIC (IDI) que elabora la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) en una lista de 157 países (UIT, 2012a). Cuba —con un promedio de 2,72— es el segundo país de menor IDI en la región latinoamericana,

solo “superado” por Nicaragua. En este indicador de la UIT pesa —en el caso cubano de manera muy notable— el bajo nivel del país en cuanto al acceso a Internet, uno de los subíndices del IDI en el que obtuvo el lugar 153; el quinto peor puesto del ranking. Muy contrastante con el lugar 14 en el que se ubica a Cuba al considerar el *cluster* “competencias”, con un promedio de 9,00.

Tabla 1. Cuba y el Índice de Desarrollo de las TIC (IDT) de la UIT

	2012*	2011**	
IDT	2,72	2,77	Subíndices:
Ubicación*	111	106	<ul style="list-style-type: none"> ● Acceso ● Usos ● Competencias
Subíndice Acceso	1,45	1,43	Indicadores:
Ubicación	153	151	<ul style="list-style-type: none"> ● Suscriptores de teléfonos fijos ● Suscriptores de teléfonos celulares ● Usuarios de Internet de banda ancha ● Porcentaje de hogares con computadoras ● Porcentaje de hogares con acceso a Internet
Subíndice Usos	0,86	0,78	Indicadores:
Ubicación	116	110	<ul style="list-style-type: none"> ● Porcentaje de usuarios de Internet ● Suscripciones a la banda ancha (wired) ● Suscriptores a la banda ancha (wireless)
Subíndice Competencias	9,00	9,47	Indicadores:
Ubicación	14	5	<ul style="list-style-type: none"> ● Alfabetización de adultos ● Escolarización secundaria ● Escolarización terciaria

Fuentes: UIT 2012a y UIT 2013. Elaboración propia.

* En una lista de 157 países. ** En una lista de 155 países.

IDT en las Américas*	
Promedio IDT en las Américas	4,45
IDT Cuba	2,72

Fuente: UIT 2013. Elaboración propia.

* En una lista de 28 países, Cuba ocupa el puesto 27.

Según estadísticas oficiales cubanas, en 2012 solo el 25,7 por ciento de la población era considerada usuario de Internet, aunque esta cifra también incluye usuarios a Intranets con algunas prestaciones web de Internet y correo electrónico internacional. No se trata de Internet *full* en todos los casos, ni de usuarios que hacen uso de la red asiduamente, o siempre que lo desean o necesitan⁸.

|||||

8 Esta cifra engloba los diferentes tipos de usuarios de redes. La Oficina Nacional de Estadística, en su reporte más reciente (ONEI, 2013b), no desglosa los componentes de este indicador. No aclara que esta cifra incluye “a aquellas personas que hacen uso del correo electrónico, ya sea de alcance nacional o

Tabla 2. Indicadores de telecomunicaciones en Cuba (2008-2012)

Indicadores de telecomunicaciones en Cuba				
	UM	2008	2012	Variación (%)
Total de centrales telefónicas		506	680	34
Digitales		354	603	70
Digitalización nacional	%	95,6	99,1	4
Líneas telefónicas en servicio		1.419.825	3.008.867	111
Fijas		953.171	1.216.522	27
En sector residencial		778.709	918.692	17
Móviles		466.654	1.792.345	284
Densidad telefónica por 100 habitantes	%	12,6	25,8	13,2
Total de tráfico internacional de telefonía	MMmin	418,8	414,6	-1,0
Entrada		388,7	377,1	-3,0
Salida		25,9	36,8	9
Cantidad de computadoras	MU	630.000	834.000*	42,1
En red		400.000	500.400	25,1
Computadoras por 100 habitantes		5,6	7,4	32,1
Cantidad de usuarios de servicio de Internet		1.450.000	2.871.000	98,0
Usuarios por 100 habitantes		12,9	25,7	99,2
Domínios registrados bajo .cu		2.168	2.345	8,2

Fuente: ONEI, 2013b. Elaboración propia.

MM (millones) M (miles) U (unidades)

* "Esta cifra comprende las que están en instituciones del Estado, las compradas por las personas en las tiendas, y las que se han entrado desde el extranjero. También incluye aquellas que forman parte del programa de entrega de computadoras a sectores priorizados, que estimula el acceso social a las nuevas tecnologías, y a aquellas entidades y personas de interés vital para el desarrollo del país". Ver Juventud Rebelde 2009. Elaine Díaz lo refería en su blog: "En nuestra abundante lista de eufemismos nacionales podríamos añadir el "correnauta" y el "intranauta". Correnauta: dicese del usuario de correo electrónico en Cuba. Intranauta: dicese del usuario de intranets en Cuba. Ej.: Infomed, etc. Correnautas + Intranutas + 20.000 internautas = 25 por ciento de penetración de Internet en Cuba en 2013" (Díaz, 2013).

Mediante este perfil estadístico es posible mapear la situación de las telecomunicaciones en el país que constituye el primer margen de la política de acceso. Aunque hay que anotar que estas cifras no expresan en toda su amplitud las formas en que la sociedad cubana ha podido absorber (o no) los avances tecnológicos de infocomunicación.

Desde otra perspectiva más cualitativa y no determinista se pueden observar los componentes emergentes que señalan unos diálogos —contenidos si se quiere—, pero muy intensos de la sociedad cubana con la mayoría de los rasgos de una cibercultura ubicua en el mundo contemporáneo. En otros textos (Recio, 2011) hemos defendido la idea de que la situación sociocultural en la que nos desenvolvemos imprime a nuestras relaciones sociales y a nuestros horizontes mentales

internacional, los que navegan por la Red Cuba o quienes acceden plenamente a Internet". Ver *Juventud Rebelde* 2009.

la huella de lo digital/virtual/global encarnado en toda su amplitud en Internet, aunque el acceso a esta red esté diferido, sea limitado o incluso imposible. En todo caso la *desconexión física* no es causa forzada de la *desconexión cultural*, tampoco en la sociedad cubana que de muchas maneras es osmótica en relación con las más diversas redes que la circundan, en sus múltiples fronteras subjetivas y materiales.

Tabla 3. Comparación entre indicadores de telecomunicaciones 2012 (por cada 100 habitantes)

Indicador	Cuba	América Latina y el Caribe	Países en desarrollo	En el mundo
Abonados a la telefonía fija	10,1	18,2	11,6	17,3
Abonados al servicio móvil-celular	16	106,9	77,8	85,7
Abonados a la banda ancha fija (alámbrica)	s/d	7,3	4,9	8,5
Abonados a la banda ancha móvil activa	s/d	10,6	8,0	15,7
Usuarios de Internet (%)	25,7*	38,8	24,4	32,5
Hogares con Internet (%)	s/d	28,6	20,5	34,1
Hogares con computadora (%)	7,4	35,9	24,8	38,4
Ancho de banda internacional de Internet (en bit/s) por usuario	s/d	8.009	3.531	10.976

Fuentes: ONEI, 2013b y UIT, 2012b. Elaboración propia.

s/d - sin datos. *usuarios combinados.

Es cierto que unas condiciones de acceso “opulento” en cantidad y calidad no aseguran usos *con sentido*⁹ de las redes informacionales; pero también es seguro que en un contexto de precariedad en el acceso disminuyen mucho las posibilidades de que los usos puedan ser extensa e intensivamente dirigidos a favor de procesos de desarrollo social. Los resultados de esta última variante de correlación acceso-uso tenderán a ser, como norma, diezmados y poco sistémicos. El escenario cubano tiende a confirmarlo.

Tabla 4. Cuba y el Índice de Oportunidad Digital (DOI) 2005/06. UIT

DOI	0,28	Se compone de tres clusters:
Ubicación*	129	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidad (precios de telefonía móvil y del acceso a Internet) • Infraestructura (penetración en los hogares de líneas fijas, PCs e Internet) • Utilización (acceso a banda ancha fija y a banda ancha móvil 3G)

Fuente: UIT, 2007. Elaboración propia.

* En una lista de 181 países.

|||||

9 De la manera en que lo aborda de asociación Funredes, desde su proyecto Mística (Metodología e Impacto Social de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación en América), véase <<http://ictconsequences.net/uoc/sociedadinformacion/2009/10/16/funredes/>>.

Tabla 5. Cuba y el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (EGDI) 2012, ONU

	2010	2012
EGDI	0,4321	0,4488
Ubicación*	96	110
Promedio subregional Caribe	0,4454	0,4882
Promedio mundial	0,5133	0,4406

El EGDI es un indicador compuesto que mide la predisposición y la capacidad de los gobiernos nacionales para utilizar las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la prestación de los servicios públicos. Se basa en un estudio integral de la presencia en línea de los 193 Estados Miembros que evalúa las características técnicas de los sitios web nacionales, así como las políticas de gobierno electrónico y las estrategias que en general aplican los sectores específicos en la prestación de los servicios esenciales. EGDI = (- * índice de servicios en línea) + (- * índice de infraestructura en telecomunicaciones) + (- * índice de capital humano)

Fuente: ONU, 2012.

El bloqueo, y en general la agresividad de la política hacia Cuba –incrementada mientras más débil fue el país, o el gobierno estadounidense así lo percibió– le impusieron también un sello a la visión política sobre Internet desde Cuba donde abundó el recelo

Los márgenes de la política

El bloqueo de los bits y la política de guerra

Ningún análisis sobre la política cubana de acceso a Internet puede dejar de apreciar la función limitante y acotadora que han tenido dos circunstancias de profundo impacto en la vida social cubana en general: el bloqueo económico de Estados Unidos contra Cuba es el primero de estos elementos. Se encuentra condicionando todos los sucesos, las experiencias o anhelos que se desarrollan en Cuba. Constituye una circunstancia muy excepcional para el desenvolvimiento de un país en un mundo signado por las interconexiones e intercambios globales cada vez más fluidos.

El peso global de la economía y la política de Estados Unidos como país “bloqueador” interfiere sobre todo el conjunto de las circunstancias cubanas. Este vector, que tiene causa exógena y cuya existencia o modulación no puede ser de ningún modo controlada desde Cuba, constriñe los componentes de cualquier política. Afecta aspectos generales que van desde la disponibilidad de apoyos económicos para acometer tal o cual línea de decisión hasta la forma en que se plantean subjetivamente tanto los “problemas” como sus

“soluciones” desde las instancias gubernamentales o desde las propias exigencias ciudadanas.

El segundo factor de importancia radical es la existencia de una crisis sistémica en la sociedad cubana, sobrevenida a principios de la década de los noventa, y cuyas secuelas aún persisten. Ante la desaparición súbita de la URSS y de los “socialismos reales” europeos, aliados de Cuba, los efectos del bloqueo se potenciaron y dejaron al descubierto deformaciones estructurales de la economía cubana que habían sido disimuladas en décadas anteriores por la disponibilidad de suministros seguros de materias primas, y un régimen de importaciones/exportaciones estables. La escasa diversificación de las relaciones comerciales cubanas y la esquizofrenia política de los antiguos socios de Europa del Este, dejarían a la “intemperie” al país, en “horas de trágica soledad” (Galeano, 1990).

A partir de los años noventa la crisis conocida como Período Especial definió un marco de posibilidades limitadas para todo desenvolvimiento social. Las formas de paliar esta crisis —con políticas sociales que evitaran el *shock*— mantuvieron la gobernabilidad y en términos generales consiguieron cierto margen para reconstruir el consenso social. A su sombra se definió el curso de los acontecimientos posteriores en la historia cubana más reciente.

Dicha crisis, contemporánea con el auge de los usos comerciales y la expansión de Internet como gran red de redes, ha tenido un impacto considerable al “bloquear” también —un doble obstáculo— el desarrollo de las telecomunicaciones en el país. Su resultado más relevante para el campo de análisis al que nos estamos refiriendo es haber limitado la renovación y expansión de la infraestructura nacional de telecomunicaciones, en particular las redes de telefonía fija y móvil, soportes esenciales para el transporte de datos.

A pesar de estar rodeada de cables submarinos que conectan a Estados Unidos con América del Sur, Cuba nunca ha podido acceder a ninguno de ellos. El bloqueo comercial y financiero de Estados Unidos contra Cuba prohíbe, desde 1962, el acceso a las telecomunicaciones, *hardware* y *software* provenientes de cualquier compañía o subsidiaria estadounidense.

En 1992, estimulado por los “ejemplos” del fin del socialismo en Europa del Este, el entonces presidente George Bush firmó la Ley Torricelli (*Cuban Democracy Act*)¹⁰, un programa de

|||||

10 *Cuban Democracy Act* en <<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/cda.pdf>>.

derrocamiento del gobierno socialista cubano encabezado por Fidel Castro. Esta ley suponía una “actualización” parcial de los métodos, y entronizó en la política norteamericana hacia Cuba el llamado *track two*, que contemplaba vías “suaves” como el estímulo de contactos e intercambios culturales, profesionales y familiares más fluidos entre los dos países.

Bajo esas premisas el gobierno de Estados Unidos decidió que “deben permitirse los servicios de telecomunicaciones entre Estados Unidos y Cuba (...) Las facilidades de telecomunicación se autorizan en tal cantidad y de tal calidad como sean necesarias para proporcionar servicios de telecomunicaciones eficientes y adecuados entre Estados Unidos y Cuba.”¹¹

Esta nueva orientación permitió que en 1996 Estados Unidos modificara sus propias reglas del bloqueo al dar un permiso especial que consentía a una empresa norteamericana conectar a Cuba a la gran red de redes, siempre que no implicara transferencia de dinero hacia la isla. Información sí, comercio no.

En agosto de 1996 ETECSA y Sprint Corporation firmaron un contrato de obligatoria renovación mensual para una conexión satelital de 64 Kbps a un costo de 10.000 dólares al mes.

Jesús Martínez, el entonces director de CENIAI (Centro Nacional de Intercambio Automatizado de Información) y protagonista fundamental de este suceso, lo describía así en un correo electrónico enviado a *partners* en redes latinoamericanas el 9 de septiembre de 1996: “Después de tantos días, años, de sacrificio y desvelo, tengo la gran satisfacción de comunicarles que nuestra querida Cuba, nuestro caimán antillano ha podido ser conectada a Internet como habíamos deseado. La conexión a 64 Kbps por el momento, se realiza a Sprint [Corporation] en EE.UU.” [...] “Una nueva etapa acaba de comenzar para nosotros, pronto comenzarán a conocer de nuestros WWW y de nuestros servicios de valor agregado, de nuestra realidad y de lo mucho que podemos ayudar al desarrollo de nuestra región y de nuestra cultura” (Press, 2011a).

La historia posterior ha estado signada durante casi veinte años por el encono del gobierno de Estados Unidos contra Cuba: una verdadera guerra con altibajos y varios frentes ofensivos. En 2002, en el escenario de los discretos avances que el país consiguió tener en cuanto a la socialización de los accesos y la informatización de la sociedad, el director de la Agencia de Inteligencia de la



11 Traducción de la autora.

Defensa (DIA), Thomas R. Wilson, acusó en una audiencia frente al Senado al gobierno cubano como “ciberatacante” potencial. Afirmó que Cuba “tiene el potencial para usar ‘guerra de información o ataque informático’, lo que permite al país ‘interrumpir nuestro acceso o el flujo de fuerzas a la región’¹². Desde 1999 un profesor de la Universidad Internacional de La Florida vinculado a la extrema derecha cubanoamericana, el ingeniero Manuel Cereijo, había escrito un informe en el cual se afirmaba que para Cuba el espionaje de las telecomunicaciones había sido una prioridad desde 1991. “Cuba representa una seria amenaza para la seguridad de los Estados Unidos en la fase cibernética del terrorismo”¹³ (Associated Press, 2006). Rosa Miriam Elizalde ha elaborado un resumen muy bien documentado sobre las sistemáticas agresiones públicas que el gobierno de Estados Unidos ha realizado contra Cuba utilizando aspectos relacionados con Internet (Elizalde, 2013).

El bloqueo, y en general la agresividad de la política hacia Cuba —incrementada mientras más débil fue el país, o el gobierno estadounidense así lo percibió— le impusieron también un sello a la visión política sobre Internet desde Cuba donde abundó el recelo y la tendencia a sobreponer los aspectos de seguridad y protección frente a otros que pudieron haber dinamizado otras soluciones más abiertas en la relación con las redes de datos.

“Internet, como área común global, tiene ciertamente grandes retos por superar; no solo aquellos referidos a su gobernabilidad por toda la humanidad y la consecuente inclusión de todos los países en su administración, sino también a la erradicación de flagelos universalmente condenados, como la difusión de pornografía, la incitación al terrorismo, el racismo, el fraude, la divulgación de ideologías fascistas y cualquier manifestación de crimen cibernético”, afirmaba en 2007 el entonces ministro de Informática y Telecomunicaciones, Ramiro Valdés Menéndez (Valdés, 2007).

El 13 abril de 2009, el presidente Barack Obama emitió un memorando para “promover la democracia y los derechos humanos en Cuba” mediante el cual autorizaba a los proveedores de telecomunicaciones de Estados Unidos para “establecer acuerdos encaminados a crear las instalaciones de telecomunicaciones por satélite y fibra óptica que enlacen a EE.UU. y Cuba”, “iniciar las negociaciones y operar conforme a acuerdos de servicio de *roaming* con las empresas

12 Ver Associated Press, 2006. Traducción de la autora.

13 Traducción de la autora.

de servicio de telecomunicaciones por la parte cubana” y a los proveedores de radio y televisión satelital “comenzar las transacciones necesarias para ofrecer el servicio a los clientes en Cuba” (Obama, 2009). Inmediatamente se conocieron las gestiones de TeleCuba Communications, Inc. —fundada en Miami en 1995—, que aseguró haber obtenido una licencia de OFAC¹⁴ para construir un enlace de 110 millas desde Cayo Hueso a La Habana, por un costo de 18 millones de dólares que podría estar listo para el segundo trimestre de 2011 (TeleCuba, 2009). Según los trascendidos de prensa el proyecto se frustró porque a pesar de la voluntad expresa del presidente

El bloqueo de Estados Unidos contra Cuba impuso unas pautas indeseables y traumáticas a la evolución de las telecomunicaciones en Cuba. Las autoridades cubanas han calculado pérdidas que ascendieron a más de 2.000 millones de dólares desde 1962, solo para este sector.

Obama, la Comisión Federal de Comunicaciones no accedió a ajustar la tarifa de pago que los proveedores estadounidenses pueden pagar a Cuba para conectar las llamadas. Las reglas establecen una tarifa máxima de 60 centavos y TeleCuba solicitó que se aumentara a 84 centavos (Devereux y Schmidt, 2011).

El país nunca ha tenido la potestad plena para mejorar sus condiciones de conectividad, aunque hubiera dispuesto de todos los recursos financieros necesarios. “Cada vez que Cuba intenta añadir un nuevo canal a Internet, la contraparte estadounidense debe obtener la licencia apropiada del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. De modo similar, si una compañía norteamericana quiere abrirle un nuevo canal a Cuba o decide aumentar la velocidad de la conexión, se debe expedir una licencia” (Valdés, 2002: 59). Así continuó siendo hasta que el cable submarino proyectado en los documentos filtrados a Wikileaks llegó finalmente a las costas de Santiago de Cuba, en febrero de 2011.

14 *Office of Foreign Assets Control* (OFAC), agencia del Departamento del Tesoro de Estados Unidos encargada de vigilar y perseguir el cumplimiento de las restricciones que impone el bloqueo.

Gráfico 1. Mapa de cables submarinos. Región del Caribe



Una verdadera malla de cables rodean a la isla mayor del Caribe. De todos ellos solamente el Alba-1, proveniente de Venezuela, toca tierra cubana. En el gráfico está representado por la línea más gruesa. Fuente: TeleGeography.com.¹⁵

Este fue un cambio radical porque por primera vez el país consiguió tener soltura, arbitrio para desarrollar o retardar el incremento del ancho de banda, y con esto el conjunto de las consecuencias que se derivan. A nivel discursivo, las autoridades deben, a partir de ese momento, relativizar la influencia del bloqueo como la causa única del estado de cosas. Y pasa a un primer plano la disponibilidad de recursos financieros, que si bien puede ser afectada por el bloqueo, no está impedida del todo por este. Se refuerzan en la correlación de elementos concurrentes aquellos que derivan directamente de una política nacional, gestada y gerenciada desde Cuba respecto a este tema específico del acceso a Internet.

A principios de 1999 el ancho de banda total de Cuba era de 832 Kbps de entrada, y a finales de 2012 era de 458 Mbps y 229 Mbps de salida, aproximadamente. Una conexión asimétrica propia del enlace satelital. Considerando en cada momento el desarrollo de las telecomunicaciones, estas cotas han resultado más que insuficientes, incomparablemente más bajas que los niveles estándares de cada época. Un hotel de cinco estrellas en una capital europea podría actualmente prestar servicios a sus huéspedes con un ancho de banda similar al que tenía toda Cuba en la época previa a la instalación del cable submarino proveniente de Venezuela.

|||||

“Desde el año 2000 hasta el año 2013, ETECSA creció a un promedio de 50 megabytes anuales, con el objetivo de continuar fortaleciendo este tipo de servicios”. Así lo informaba Jorge Luis Legrá Álvarez, director de programas estratégicos de ETECSA durante un panel televisivo en agosto de 2013¹⁶.

El bloqueo condenó durante casi veinte años a una conectividad basada en un enlace satelital, con bajos rendimientos y muy alto costo; retrasó el acceso a tecnología de banda ancha tanto fija como móvil e impidió el beneficio de ciertos servicios de Internet como los de pago *online*, entre otros. El bloqueo de Estados Unidos contra Cuba impuso unas pautas indeseables y traumáticas a la evolución de las telecomunicaciones en Cuba. Las autoridades cubanas han calculado pérdidas que ascendieron a más de 2.000 millones de dólares desde 1962, solo para este sector¹⁷.

Pero en un contexto imaginario en el que la política de bloqueo hubiera desaparecido súbitamente —un supuesto improbable—, Cuba en 1996 tampoco estaba lista para aprovechar, intensivamente y en el corto plazo, la evolución de una conectividad no condicionada por la agresividad de Estados Unidos.

¿Pendiente? La infraestructura

A principios de la década del noventa, cuando sobrevino la gran crisis económica (sistémica) en Cuba, el país carecía de la infraestructura necesaria para hacer posible una expansión territorial y social deseable, en el mediano plazo y de forma sostenida, de los accesos a redes de datos, incluida Internet. En Cuba existía una baja penetración de la telefonía, dependiente de una mayoría de centrales analógicas y redes de cobre muy envejecidas.

La situación era especialmente grave en la capital del país, donde se acumulaba una enorme demanda de líneas telefónicas y decenas de miles permanecían desconectadas habitualmente a causa de la mala calidad del tendido, la caducidad de las centrales y hasta la pillería sobre pares y líneas con que algunos empleados de la entonces Empresa Telefónica engrosaron sus bolsillos privados. Durante los años ochenta un aguacero de verano podía hacer colapsar las comunicaciones telefónicas en Ciudad de La Habana¹⁸, una capital con cerca de dos millones de habitantes.

16 Programa Mesa Redonda de la Televisión cubana: “Cuba. Internet y las redes nacionales”, 7 de agosto de 2013 (transcripción de la autora).

17 Declaraciones de Mayra Arevich, presidenta de ETECSA (2011) en <<http://www.youtube.com/watch?v=R7AkZGfXAU>>.

18 Hoy la capital se denomina La Habana.

En enero de 1990 Fidel Castro confirmaba que se mantendrían los planes para remontar esta cuesta, a pesar del colapso económico que ya se podía presumir. “Ustedes saben que tenemos un programa de desarrollo telefónico en la capital. Lo veníamos haciendo y lo vamos a seguir. Figúrense, en período especial habrá más conversadera, me imagino, y más llamadas; bueno, en lo que podamos, tenemos un programita de 200.000 nuevos teléfonos. Creo que si conseguimos la materia prima tenemos hasta una fábrica de hacer los cables, que hemos adquirido. Ya está terminada en San José de las Lajas. Hemos comprado muchas líneas, y las compramos a buen precio porque aprovechamos esta reconversión que tienen algunos países. Las compramos allí y para acá, de uso barato, a la décima parte del precio. Están mucho más nuevas que las que tenemos nosotros y las vamos instalando” (Castro, 1990: 110; Pérez, 2010: 16).

Tecnologías de segunda mano, a bajos costos, y soluciones parciales. Las autoridades presentaban este esquema como “lo posible” en las circunstancias económicas que el Estado cubano debía enfrentar, en plena crisis de los noventa, sin apoyo de aliados y con bloqueo, las deudas de telefonía que se acumularon en treinta años. Y con los nuevos requerimientos tecnológicos que ya tocaban a la puerta con urgencia. No era la primera vez, el ciclo se repetía.

A solo dos meses del triunfo de la Revolución cubana, el 3 de marzo de 1959, se había producido la nacionalización de la Cuban Telephone Company. Razones de seguridad debieron haber primado en la decisión temprana. Pero también fue un motivo principal el reconocimiento del despojo que esta empresa norteamericana ejercía en Cuba: extraña grandes dividendos sin comprometerse con un desarrollo efectivo para el país, y de paso sometía a la población a unas tarifas altísimas por el servicio de telefonía.

El acto de la nacionalización generó un compromiso explícito dirigido a superar las dos grandes faltas de la Cuban Telephone Company: la baja y desaparecida tasa de telefonía en el país, y las tarifas abusivas que solo podían permitirse ciertos sectores de clase media y alta. La telefonía, tal como había sido manejada hasta entonces, era una fuente de desigualdad que la Revolución se propuso muy tempranamente superar. La nacionalización era un acto soberano contra la presencia norteamericana en un sector clave, pero al mismo tiempo suponía un compromiso que tuvo muy buena acogida por el pueblo. Y refería la comprensión acerca de la importancia estratégica de este sector.

“Así le vamos a demostrar al pueblo cuánta razón teníamos en adoptar esta medida, y lo que es una administración revolucionaria, y lo que es un Gobierno Revolucionario. Porque no solo se va a lograr la rebaja que estaba demandando el pueblo, sino que además se va a mejorar de veras el servicio y se va a prestar el servicio a las decenas de miles de familias que, desde 10 y hasta 12 años, han pedido aquí teléfonos y no se lo han servido. Una compañía que tenía el monopolio de poner los teléfonos aquí, y no le daba la gana de poner teléfonos. Y puso algunos teléfonos solamente a costa de que le establecieran un sistema de tarifas

El país nunca ha tenido la potestad plena para mejorar sus condiciones de conectividad, aunque hubiera dispuesto de todos los recursos financieros necesarios.

onerosas, y consiguió esa tarifa el mismo día que se logró la más encarnizada matanza, la más sangrienta matanza de revolucionarios que se hizo en La Habana: ¡nada menos que el 13 de marzo! Y ese día, aquella compañía no tuvo inconveniente ninguno en decir: ‘¡Gracias, Batista!’¹⁹, porque le había concedido aquella onerosa concesión, sobre la sangre de aquellos jóvenes que murieron el 13 de marzo, hace dos años” (Castro, 1959).

El naciente gobierno adoptaba de manera más o menos explícita varias premisas mediante esta nacionalización: 1) que el servicio de telefonía era básico y no suntuoso; 2) que el acceso debía aspirar a ser universal; 3) que los espacios sociales mejor comunicados podían conseguir mejor desenvolvimiento en sus funciones; y 4) que podría ser ofertado a precios suficientemente bajos (subsidiados) para evitar que nuevamente las relaciones de mercado excluyeran a unos y privilegiaran a otros. El Estado se hacía responsable de asegurar las condiciones anteriores.

En cuanto al precio, se mantuvo el compromiso tácito de no convertir el servicio de la telefonía fija residencial en un quebradero

19 Fulgencio Batista, el dictador derrocado por el triunfo de la Revolución.

de cabeza para las familias, al menos no en cuanto a su costo. El precio del servicio telefónico fijo se ha mantenido con muy poca variación durante décadas. Actualmente se paga una cuota fija de 6,25 CUP²⁰ y una tarifa por minuto, según los horarios, para el tráfico local.

Tabla 6. Tarifas telefonía fija en moneda nacional (CUP). ETECSA, 2013

Tráfico local						
Tipo de usuario	Moneda	Instalación	Cuota básica	Tarifa por minuto		Bonificación (minutos)
				Diurna	Nocturna	
Residencial MN	CUP	60,00	6,25	0,03	0,02	300
Estatad MN	CUP	60,00	9,95	0,03	0,02	450

Fuente: ETECSA, 2013b.

A partir de la estatalización de la Cuban Telephone Company en 1959, la población se benefició de unas tarifas mucho más reducidas y adquirió un nuevo derecho a recibir un servicio que no estuviera condicionado por sus niveles de ingreso. Pero en un ambiente de escasez, no demoraron en surgir los nuevos condicionamientos para “merecer” y obtener el servicio. Ya no eran económicos sino morales, establecidos a partir de medidores de alto subjetivismo, como por ejemplo el criterio de la “necesidad” de contar con teléfono en casa, dependiendo del tipo de “función social” que un individuo pudiera ejercer. Dirigentes, médicos, periodistas, personas que debían estar “localizables” por razones de trabajo, eran mejores candidatos. Familias donde había enfermos u otro tipo de “casos sociales” también tenían más posibilidades.

Otro rasgo estimado para convertirse en potenciales usuarios de servicios telefónicos fijos residenciales fue, y sigue siendo, el “mérito” siempre de escala social, para asignar una línea telefónica no se consideran determinantes éxitos “privados” como los de ser buen padre o buena ama de casa. Preponderan en la selección la valoración de virtudes sociales fundamentadas, sobre todo en la participación económica o política y de alcance social definida por el canon revolucionario institucionalizado. En la base de esta práctica está la noción de estimular el “aporte social”, para que reciban los que más contribuyan al conjunto de la sociedad. Una práctica llena de subjetivismos

|||||

20 CUP: Peso cubano. Es la moneda en que se pagan salarios, y en que opera parte del mercado y las empresas. Existe en Cuba una doble circulación monetaria. La otra moneda que circula es el CUC: peso cubano convertible, que es una representación de las divisas, pues mantiene una tasa de cambio con el USD (dólar americano) de 1 a 1. A su vez, un CUC equivale a 24 CUP. Así, la tarifa fija de 6,25 CUP representa aproximadamente 0,26 USD.

que cobija arbitrariedades potenciales, simulaciones y en muchos casos enmascaramientos de relaciones mercantilizadas.

Tener un teléfono se convirtió entonces en un nuevo motivo de distinción, tanto mayor mientras más desprovisto estaba el entorno de esa “facilidad”. Una distinción de nuevo tipo en la que no comandaba el mercado, no definía excluidos y dejaba siempre abierta la posibilidad. En estas condiciones, con tan pocos teléfonos, se multiplicó la práctica de utilizar la telefonía pública, los teléfonos de los centros de trabajo, para llamadas privadas y hasta “el del vecino”, una especie de derecho tácito adquirido y conformado en la sociedad del igualitarismo en el que se daba por entendida la solidaridad y se buscaba explícitamente borrar las diferencias: “todos somos iguales”.

Durante al menos los primeros treinta años de la Revolución estos fueron *grosso modo* los perfiles, las premisas y las prácticas de una política de desarrollo de telecomunicaciones —especialmente centrada en la telefonía— que funcionó con cierta coherencia, aún en condiciones poco propicias y bajo un esquema de gestión empresarial que hizo agua al comenzar la crisis de los noventa: “Problemas organizativos y de financiamiento ocasionaron un serio perjuicio a la telefonía, por lo cual no estaba a la altura de las exigencias del desarrollo del país. Por ello se decidió crear una empresa que integrara todas las actividades de telecomunicaciones, frenara el deterioro e impulsara a este sector. Antes del surgimiento de ETECSA existían catorce empresas integrales de comunicaciones que abarcaban las especialidades de telefonía, radio, correos y prensa, además de otras entidades nacionales especializadas. En esta categoría se hallaban las empresas de Proyectos, Construcción y Montaje, Cable Coaxial, EMTELCUBA y Larga Distancia”²¹.

Es cierto que en Cuba se incrementó el número de usuarios de telefonía y se expandieron las redes²², pero lo hicieron a un ritmo muy lento. Al triunfo de la Revolución no había en Cuba más de 200.000 teléfonos para una población de 6.812.400 habitantes (CICRED, 1974), con una penetración aproximada del 3%²³. Pero en 1994, cuando se



21 EcuRed. La enciclopedia cubana en la Red (ver [wiki] ETECSA) en <<http://www.ecured.cu/index.php/ETECSA>>.

22 En 1985 se concluyeron las obras fundamentales del cable coaxial (ver Castro, 1986).

23 “A finales de 1958 existían en nuestro país 189.500 estaciones telefónicas y 130.000 líneas en servicio, con una densidad de 2,60 aparatos y 2,2 líneas por cada 100 habitantes. El 73% del total de teléfonos se encontraban instalados en la capital del país, por ser considerada por la Cuban Telephone Company la inversión más rentable. Mientras, en el resto de la isla, las zonas rurales y ciudades pequeñas

creó ETECSA, la penetración telefónica (fija) era solo de 6,37 en una población que casi se había duplicado. En 2012 todavía era de 10,1²⁴ (ONEI, 2013b) considerando que residían en el país 11.163.934 personas, según el censo de ese mismo año (ONEI, 2012).

En 2004 el entonces ministro de Informática y Comunicaciones, Ignacio González Planas, había anunciado en una entrevista (Rosabal, 2004) la aspiración de conseguir para 2008 o 2009 una tasa de doce o catorce teléfonos por cada cien habitantes. Para entonces había provincias por debajo de tres, y zonas y regiones con menos de dos. Entre 2008 y 2012 solo se instalaron 188.727 nuevos teléfonos en todo el país: “Con la red telefónica hay que llegar, par a par, a cada casa, y para eso hay que invertir dinero, y además tiempo, para que las organizaciones responsables de esas inversiones —postes, cables— puedan lograr una diseminación adecuada”, explicaba entonces González Planas (Rosabal, 2004).

La historia de Cuba conectada a Internet había comenzado, sí, en 1996, pero en unas condiciones poco propicias en cuanto a la infraestructura: “No es hasta el año 2000 que comienza un desarrollo de despliegue sustentable, a partir de la propia reparación de la infraestructura de la red de telecomunicaciones, que permitía la interconexión de varias redes de servicios que en ese momento se encontraban”²⁵.

En 2009, el entonces viceministro de Comunicaciones, Boris Moreno Cordovés, refiriéndose a la llegada del anhelado cable submarino de fibra óptica, le ponía un freno a la expectativa que suscitaba, argumentando precisamente la precariedad en infraestructura que aún se manifestaba. Reconocía que “ETECSA tiene que prepararse tecnológicamente para aguantar una avalancha de conexiones, y eso realmente cuesta; es una inversión elevada, que ya tuvo una primera parte con la instalación del cable nacional de fibra óptica, pero que incluye también aumentar la densidad telefónica de que hablábamos, todo lo cual requiere fuertes inversiones”²⁶ (*Juventud Rebelde*, 2009).

“ETECSA [...] en los últimos cinco años, aproximadamente, ha invertido cerca de 44 millones de dólares en el desarrollo

|||||

fueron olvidadas” (ver reseña histórica del MIC en <http://www.cubagob.cu/ingles/des_eco/mic/historia.htm>).

24 A partir de cálculos realizados por la autora, tomando como referencia los datos estadísticos de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información.

25 Programa Mesa Redonda de la Televisión cubana: “Cuba. Internet y las redes nacionales”, 7 de agosto de 2013 (transcripción de la autora).

26 Declaraciones de Boris Moreno Cordovés, viceministro de Comunicaciones, en 2009.

de la red nacional”, informaba Legrá en 2013. ¿Es este monto una “fuerte inversión”? No es posible valorarlo con certeza pues no está disponible la información sobre los ingresos y las inversiones de ETECSA en su gestión.

En 1993 había comenzado una segunda época de la gestión de telecomunicaciones en el período revolucionario, al surgir ETECSA fruto de una fusión y reescalamiento de las empresas anteriores del sector, y de la participación —primero con el 49 y luego con el 27 por ciento de las acciones— del grupo italiano Telecom Italia. Esa asociación, por cierto, se disolvió en 2011 cuando el Estado cubano renacionalizó

Es cierto que en Cuba se incrementó el número de usuarios de telefonía y se expandieron las redes²², pero lo hicieron a un ritmo muy lento.

la empresa, al encargarle a una de las accionistas, Rafín, comprar la parte correspondiente a Telecom.

En agosto de 1994 ETECSA recibió una Concesión Administrativa del Servicio Público de Telecomunicaciones, mediante el Decreto 190 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, que preveía un período de exclusividad por 12 años hasta 2006, y que fue renovado luego por el Decreto 275 de 2003 por 15 años, hasta 2018. Comprendía los servicios de telefonía básica nacional e internacional; la conducción de señales, nacional e internacional; la transmisión de datos nacional e internacional; el télex nacional e internacional; y el servicio celular de telecomunicaciones móviles terrestres. Aunque no son públicos los datos, es de suponer que el pago por dicha concesión de parte de esta empresa mixta ha generado ingresos importantes para el Estado cubano.

ETECSA había nacido en el contexto de la masificación de las tecnologías de la convergencia entre informática, electrónica y telecomunicaciones. La impronta tecnológica podía haber definido propósitos más altos en su gestión, pero debía comenzar por solventar las malas condiciones de las comunicaciones telefónicas. La red telefónica alámbrica era entonces, en definitiva, el soporte fundamental para el transporte de datos. Así, desde su surgimiento, la empresa debió asumir una estrategia de digitalización de la telefonía que consiguió el 99,1

por ciento de cobertura actual, cuando en 1995 era solo del 5 por ciento. Otra meta fue la creación de una Red Nacional de Fibra Óptica para transmisión de voz y datos.

ETECSA se estableció como una empresa innovadora, capaz de retribuir con buenos salarios y otras prestaciones a sus trabajadores, asegurar medios de trabajo, operacionalizar una estrategia de servicios de cara al cliente mucho más eficiente, desarrollar la comunicación organizacional y de servicios más sugestiva de su época, entre otras particularidades. Pero su actuación como monopolio, la falta de transparencia sobre su actividad económica (inversiones, ingresos, etc.) y su papel como ejecutora de políticas restrictivas para los cubanos (algunas superadas y otras no) también le ha reportado muchas críticas.

Hasta 2008 no se autorizó que ETECSA ofreciera servicios de telefonía móvil a las personas naturales cubanas residentes en el país. Hasta ese mismo año, por cierto, tampoco se podían comprar en las tiendas o importar computadoras. Las tarifas de la telefonía móvil nacieron muy elevadas y a pesar de su paulatino decrecimiento, desde entonces siguen siéndolo. Cinco años después de haber iniciado la liberación del servicio de telefonía móvil, ETECSA implementó la modalidad “el que llama paga”. Hasta enero de 2013 la empresa se embolsaba, en modo prepago, dos veces el costo de las llamadas. ETECSA explicó que la medida pudo implementarse a partir de que “cuenta con las condiciones técnicas necesarias para dar respuesta al volumen de tráfico que será generado a partir de este cambio”²⁷ (ETECSA, 2013d).

Tabla 7. Tarifas de telefonía móvil. Servicio prepago

Tarifa para la activación: 30,00 CUC + 10,00 CUC Recarga

Tarifa normal: 7:00 a.m. a 10:59 p.m. Tarifa reducida: 11:00 p.m. a 6:59 a.m.

Llamadas entre móviles prepagos		
	Tarifa (CUC por minuto)	
	Normal	Reducida
Móvil que origina la llamada	0,35	0,10
Móvil que recibe la llamada	Libre de costo	Libre de costo
Llamadas originadas o destinadas a la red fija		
	Tarifa (CUC por minuto)	
	Normal	Reducida
Móvil que origina la llamada	0,35	0,10
Móvil que recibe la llamada		

27 Ver: ETECSA. Telefonía móvil. Preguntas más frecuentes en <www.etcasca.cu/?page=telefonía_movil&sub=cubacel_pmf>.

Envío y recepción de SMS			
SMS saliente (CUC por minuto)			SMS entrante
Nacional	Internacional	Enviados al 8888 (para servicios de Entumóvil)	Libre de costo
0,09	1,00	0,16	

Fuente: ETECSA, 2013c.

Hasta abril de 2012 las personas naturales cubanas tampoco podían pagar servicios de acceso a Internet. Cuando la Resolución 146/2012 del Ministerio de Comunicaciones permitió el acceso para ciudadanos cubanos desde hoteles, entonces fijaba su precio en 6 CUC la hora de navegación y el correo electrónico internacional a 1,50 CUC. El salario medio cubano en 2012 era de 466 CUP (ONEI, 2013a), y aunque la población recibe otros ingresos monetarios por vías legales (remesas, trabajo privado) o ilegales, con los que “completa” el salario, estas tarifas fueron prácticamente prohibitivas, por tanto muy pocas personas se beneficiaron de dicha alternativa.

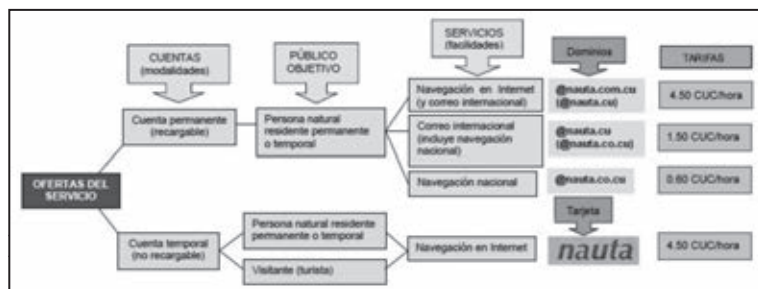
Finalmente, ETECSA implementa el primer servicio de acceso público a Internet, el servicio Nauta (Gráfico 1) en junio de 2013, inicialmente desde 118 puntos de navegación para todo el país, con 2 Mbps como promedio en cada uno de ellos y tres puestos por sala como promedio. Pero con tarifas, aunque más bajas, muy impopulares por inasequibles: 4,50 CUP para navegación *full* Internet, 1,50 para correo internacional y navegación nacional y 0,60 CUC para solo navegación nacional. “Estamos conscientes de que la tarifa inicial de este servicio [Nauta], en particular, es alta”, admitía el viceministro de Comunicaciones Wilfredo González a raíz de la salida al mercado de este servicio. (Elizalde y Lagarde, 2013) Y aunque el mismo González se apresuraba en afirmar que “no será el mercado quien regule el acceso al conocimiento” (Elizalde y Lagarde, 2013), Nauta estrenó una nueva etapa en la que el mercado sí adquiere una mayor presencia y en el que muchas de las decisiones sí serán atravesadas por sus lógicas (Recio, 2013) (ver gráfico 2 en página siguiente).

A finales de agosto de 2013 en todo el país solo alrededor de 100.000 personas habían hecho contratos con ETECSA para utilizar los servicios de Nauta, adquiriendo sus tarjetas de prepago. Un despacho de prensa (García, 2013) replicado en varios medios digitales, informaba que de ese total unos 60.000 usuarios habían utilizado las prestaciones de navegación internacional y el resto —40 por ciento— se había conformado con usar el correo internacional y la navegación nacional. Pero no se precisaba en el reporte cuál era el monto total del

gasto en que había incurrido la población frente a esta oferta. Es imposible conocer entonces si se trata de usuarios recurrentes, esporádicos o eventuales, dentro de un mercado que continúa siendo cautivo.

“Con ETECSA tengo una relación de odio-amor, porque por un lado yo critico todo este esquema, pero que no es de ellos, que se lo impuso el Estado, de TRD²⁸, ¿no?, y (...) entonces, como tienen que entregar todas sus ganancias no pueden reinvertirlas en lo que necesitan, entonces están con contenciones en la inversión precisamente para aumentar accesos y demás; pero por el otro lado hay que reconocer que mientras la libra de boniato sube de precio una de las pocas cosas en este país que bajan de precio son las tarifas de ETECSA, o sea que tampoco podemos ser...”²⁹.

Gráfico 2. Servicio Nauta. ETECSA



¿Existe una política pública de acceso social a Internet en Cuba?

La pregunta no es retórica. No existe un *corpus* documental único que avale la existencia de esta política particular sobre el acceso, sin embargo ella está subsumida dentro de lineamientos más generales, documentos programáticos de una dimensión macro en los que se

28 TRD: Tienda Recaudadoras de Divisas. Comercios que se implementaron en Cuba a partir de la despenalización de la divisa en 1993 y cuyo objetivo siempre ha sido extraer divisas “frescas” de la circulación provenientes fundamentalmente de remesas familiares y de gastos que realizan turistas fuera de los circuitos turísticos estatales.

29 Juan Alfonso Fernández González. Asesor en el Ministerio de Comunicaciones y Profesor Adjunto en la Universidad de las Ciencias Informáticas de Cuba. Fue miembro del Grupo de Trabajo sobre Gobernanza de Internet de las Naciones Unidas y participó activamente en el proceso negociador de los documentos finales de ambas fases de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Entrevista concedida a la autora, septiembre de 2013.

dan por entendidos o se exponen de manera explícita los rasgos que se han definido para la política de acceso de Cuba a Internet.

Para iniciar el análisis de su diseño ha habido que comenzar por organizar sus referentes. Como fuentes oficiales cubanas fundamentales están el Ministerio de Comunicaciones (MINCOM), la Oficina de Informatización de la Sociedad (INFOSOC), la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba (ETECSA), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), la Gaceta Oficial de la República de Cuba y la prensa oficial cubana. Otras fuentes extranjeras de mucha importancia son la Unión Internacional de

A finales de agosto de 2013 en todo el país solo alrededor de 100.000 personas habían hecho contratos con ETECSA para utilizar los servicios de Nauta, adquiriendo sus tarjetas de prepago.

Telecomunicaciones (UIT) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y en particular su programa eLAC. La mayoría de estas fuentes son accesibles desde Internet y tienen disponible una buena parte de la documentación que ha sido revisada. Por otro lado, han sido de mucha utilidad para identificar los rasgos de esta política el diálogo con expertos y protagonistas de la evolución de este proceso.

Tras el análisis de estas fuentes se han podido identificar algunos de los documentos más importantes que exponen las pautas de la política de informatización de la sociedad cubana, y dentro de ella refieren los aspectos relativos al acceso a Internet:

- Cuba: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para todos. Informe presentado por Cuba a la I Fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, celebrada en Ginebra en diciembre de 2003.
- Programa Rector de la Informatización de la Sociedad Cubana (2005).
- Cuba: Hacia una sociedad de la información justa, equitativa y solidaria. Informe presentado por Cuba a la II Fase

de la Cumbre Mundial sobre la *Sociedad de la Información*, celebrada en *Túnez en noviembre de 2005*.

- Cuba y la Sociedad de la Información. Transcripción del homónimo Foro Debate por Internet, realizado el 11 de noviembre de 2005, a través del sitio <www.cubaminrex.cu>, con la participación del Ministro de la Informática y las Comunicaciones de Cuba, Ignacio González Planas.³⁰
- Intervenciones públicas (discursos y declaraciones a la prensa) de funcionarios del Ministerio de Comunicaciones.

Además de estos documentos, existe un importante número de Decretos, Resoluciones y Acuerdos gubernamentales. Según nuestro propio conteo³¹, suman más de cien de estos instrumentos legales emitidos fundamentalmente por el Ministerio de Comunicaciones. Entre ellos se pueden relacionar, so pena de dejar de mencionar alguno de interés, los más importantes que permiten resumir la evolución y características generales de este proceso en Cuba:

- 1| **Decreto 190/94** del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros. El 14 de agosto de 1994, mediante este Decreto se otorgó a la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba, S.A. (ETECSA) la “Concesión Administrativa del Servicio

30 Todos estos documentos se encuentran recogidos en un *dossier* especial que elaboró el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, con motivo de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (II Fase, Túnez, 2005). Como notará el lector son informes dirigidos al público externo a Cuba, y tienen una evidente intención de contrarrestar los ataques dirigidos al gobierno cubano y centrados en su gestión hacia las TIC. La autora solo tuvo acceso a parte de esta documentación en copias duras (de papel) en la folletería que se imprimió para distribuirse durante la Cumbre en Túnez. Asimismo se preparó entonces por la UCI el CD-ROM “Cuba: un camino posible hacia la Sociedad de la Información” (La Habana, Ministerio de la Informática y las Comunicaciones, 2005). El *dossier* del Minrex puede consultarse en <http://anterior.cubaminrex.cu/Sociedad_Informacion/Informacion_Gral.htm>.

31 No existe en ninguna fuente pública consultada una compilación completa del marco legal regulatorio relativo a Internet en Cuba. El Ministerio de Comunicaciones, en su sitio, entrega una lista de Resoluciones propias (2001-2013), Decretos y Resoluciones conjuntas en la que detectamos algunas omisiones. Está planteado el servicio en su web institucional, sin embargo no se encuentran los datos completos. Este inconveniente intentamos salvarlo parcialmente construyendo una lista propia, comentada en la medida de lo posible, elaborada para los fines de esta investigación, y que se incluye en los documentos anexos. A pesar del esfuerzo compilatorio nuestra lista no puede tomarse como un compendio definitivo. Ver MIC *Marco legislativo* en <<http://www.mic.gob.cu/sitiomic/servlet/hregulacion>>.

Público de Telecomunicaciones”, que preveía un período de exclusividad por 12 años (hasta el año 2006) para los servicios públicos de transmisión de datos y conducción de señales entre otros, mientras que los servicios de valores agregados o añadidos de telecomunicaciones fueron otorgados sin exclusividad (derogado por el Decreto 275/03 del Consejo de Ministros).

- 2| **Decreto 209/96** del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, sobre el acceso desde la República de Cuba a Redes informáticas de Alcance Global. En sus “Por Cuanto” se menciona el “surgimiento de redes informáticas de alcance global, como Internet u otras de importancia para el país”, y argumenta que “se hace necesario trazar la política y la estrategia que seguirá el país con relación a estas redes y el *acceso pleno* a los servicios que brindan las mismas”. Mediante este decreto se crea una Comisión interministerial que sería la primera estructura gubernamental “para la atención de todos los asuntos relacionados con el acceso [...] a la información existente en las redes informáticas de alcance global”.

Este decreto distribuyó, entre algunos ministerios, las responsabilidades relativas al acceso. Así, el Ministerio de la Industria Sidero Mecánica y Electrónica (SIME) debía proponer e instrumentar la política de informatización de los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE). El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) se encargaría de “establecer las normas relativas al acceso y uso de la información en las redes informáticas de alcance global”. Para el Ministerio de Comunicaciones (MINCOM) se reservaba el desarrollo e implementación de la infraestructura de comunicaciones de las redes informáticas. El Ministerio del Interior (MININT) quedaba encargado de “dirigir, controlar y aplicar [...] la política de Seguridad Informática”. Por último, el Ministerio de Justicia (MINJUS) tendría la responsabilidad de “promover e instrumentar la legislación necesaria” y “garantizar el perfeccionamiento constante de la protección jurídica a la política de Seguridad Informática”. El Artículo 12 de dicho Decreto establece que la política de acceso a redes informáticas de alcance global “*será trazada en función de los intereses nacionales, priorizando en*

la conexión a las personas jurídicas y las instituciones de mayor relevancia para la vida y el desarrollo del país”. El Artículo 13 por su parte sentencia que “para garantizar el cumplimiento de los principios expuestos en el presente Decreto, el acceso a los servicios de redes informáticas de alcance global tendrá *carácter selectivo*”. En el siguiente artículo, el 14, se enuncia que el acceso directo desde la República de Cuba, “tendrá que ser *autorizado* por la Comisión interministerial” ya mencionada.³²

- 3| **Resolución 06/96** del Ministerio del Interior (MININT), promulgada el 18 de noviembre de 1996. Puso en vigor el Reglamento sobre la Seguridad informática entendida como el conjunto de medidas administrativas, organizativas, físicas, técnicas, legales y educativas dirigidas a prevenir, detectar y responder a acciones que pongan en riesgo la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información que se procese, intercambie, reproduzca y conserve a través de las tecnologías de información.
- 4| **Resolución 57/97** del Ministerio de Comunicaciones, con fecha 31 de marzo de 1997, sobre la formación de las tarifas correspondientes a los servicios públicos de aplicaciones de mensajería, valores informativos nacionales e Intranet/Internet. “Los usuarios que tendrán derecho a este servicio corresponden al sector estatal, organizaciones políticas y de masas, siendo restrictivo para la población. Solamente tendrán acceso a este servicio aquellas personas que sean acreditadas y respaldadas oficialmente por organizaciones gubernamentales.”
- 5| **Decreto Ley 199**, de fecha 25 de noviembre de 1999, sobre la Seguridad y Protección de la Información Oficial. Con esta queda derogada la Ley 1246 del Secreto Estatal, que databa de 1973.
Constituyó una actualización en materia de seguridad y protección de la información oficial. Su mandato es aplicable a los órganos, organismos, entidades o a cualquier otra persona natural o jurídica residente en el territorio nacional, como las representaciones cubanas en el exterior. Prevé las acciones que puedan poner en riesgo la confidencialidad,

|||||

32 Énfasis propio.

integridad y disponibilidad de la información que se procesa, intercambia, reproduce o conserva por medio de las tecnologías de la información. El sistema para la seguridad y protección de la información oficial comprende la seguridad informática, la protección criptográfica y el conjunto de regulaciones, medidas, medios y fuerzas que eviten el conocimiento o divulgación no autorizados de esta información.

- 6| **Decreto Ley 204**, del 11 de enero de 2000 mediante el cual se transfieren al Ministerio de la Informática y las Comunicaciones las funciones de coordinar y gestio-

Los derechos ciudadanos relativos al acceso a las TIC, específicamente, no están reglamentados en la Constitución de la República ni en ninguna otra norma.

nar la marcha de las tareas relativas a la Electrónica y la Informática en el país que venía ejerciendo el Ministerio de la Industria Sidero Mecánica. Al mismo tiempo cambió la denominación de Ministerio de Comunicaciones por el de Ministerio de la Informática y las Comunicaciones.

- 7| **Acuerdo N° 3736** del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, de fecha 18 de julio del 2000, establece que sea el Ministerio de la Informática y las Comunicaciones el organismo encargado de ordenar, regular y controlar los servicios informáticos y de telecomunicaciones nacionales e internacionales y otros servicios afines en los límites del territorio nacional, así como de conjunto con las organizaciones correspondientes, el Acceso a las Redes de Infocomunicaciones con Alcance Global. Además, está encargado de evaluar, proponer y otorgar la expedición y revocación de concesiones, autorizaciones, permisos y licencias a operadores y proveedores de servicios informáticos y de telecomunicaciones, privados o públicos, velando por su cumplimiento en el marco de su autoridad.

8| **Resolución 90/00** del Ministerio de Informática y Comunicaciones, de 5 de octubre de 2000, resuelve que “Es un derecho y obligación de todos los Suministradores o Proveedores de Acceso a Internet (ISPs) públicos la utilización como conexión internacional única de un punto común (neutro) de la red denominada como Punto de Acceso a la Red, en lo sucesivo NAP.” En sus “Por Cuanto” argumenta que: “Resulta conveniente concentrar en un punto de acceso común internacional (en el futuro podrán existir más puntos interconectados entre sí), denominado como Punto de Acceso a la Red (NAP), el uso de las facilidades internacionales de transmisión, de manera que toda salida internacional de Internet se curse desde esta conexión y asegurando en forma redundante que las interconexiones entre usuarios nacionales de Internet solo se encaminen a través de medios nacionales de transmisión, sin necesidad de ocupar soportes internacionales que encarecen el servicio y reducen su fiabilidad.” [...] “Tales arreglos favorecen la reducción de los costos de prestación de este servicio, contribuyendo a la reducción de las tarifas a los Suministradores de Acceso a Internet (ISPs) y los usuarios finales de Internet e incrementando la eficiencia y el uso de este servicio.”

La resolución indica que ETECSA será la responsable de la provisión, administración y operación del NAP. Entre sus funciones está la de “adoptar las medidas que garanticen la protección de los datos, la confidencialidad de la información y la protección de la intimidad de sus usuarios”, así como “brindar al Ministerio de la Informática y las Comunicaciones la información organizativa, técnica, estadística y cualquier otra clase de requerimiento que este determine en relación con el servicio prestado, la cual, a solicitud del suministrador del NAP, puede ser considerada confidencial en todo o en parte.”

9| **Resolución 92** del 18 de julio de 2003, Ministerio de la Informática y las Comunicaciones, establece que los sitios web cubanos que ofrecen servicio de correo electrónico no podrán crear cuentas (*webmail*) de forma automática para personas naturales o jurídicas que no se encuentren debidamente autorizadas. Igualmente, esta resolución regula el uso del servicio de *chat* internacional mediante estas webs.

10| **Resolución 93** del 18 de julio de 2003 regula que todos los sitios cubanos bajo el nombre de dominio .cu tienen que estar ubicados en servidores en Cuba, independientemente de estar también hospedados en servidores en el exterior del país. Esta medida busca evitar el aumento del tráfico internacional entre usuarios cubanos que navegaran a esos contenidos.

11| **Decreto N° 275** del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, de fecha 16 de diciembre de 2003. Establece la Concesión administrativa otorgada a la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba S.A., ETECSA. Se amplió la concesión de ETECSA como operador unificado de telecomunicaciones, a través de la fusión de Cubacel y C_COM en ETECSA, con el propósito fundamental de integrar en una sola empresa mixta todas las actividades relacionadas con la telefonía fija y celular, así como de otros servicios de telecomunicaciones. ETECSA recibe la concesión para prestar los siguientes servicios públicos de telecomunicaciones que se enumeran a continuación:

- i| Servicio telefónico básico, nacional e internacional;
- ii| Servicio de conducción de señales, nacional e internacional;
- iii| Servicio de transmisión de datos, nacional e internacional;
- iv| Servicio télex, nacional e internacional;
- v| Servicio celular de telecomunicaciones móviles terrestres.

“Se otorga un período de exclusividad de quince años (15 años), contados a partir de la entrada en vigor de la presente concesión, para la prestación de los servicios mencionados en los incisos i) al v), ambos inclusive, del Artículo 11 y su evolución tecnológica, con excepción del servicio de conducción de señales del sistema telegráfico nacional. Al término del período de exclusividad, se podrán otorgar otras concesiones a favor de terceras personas o entidades para que exploten, en igualdad de condiciones, en todo o en parte del territorio nacional, servicios idénticos o similares a los mencionados en los incisos i) al v), ambos inclusive,

del Artículo 11 y su evolución tecnológica.” [...] “La concesión será prorrogable por dos términos iguales y sucesivos de quince años (15 años), siempre que ETECSA lo solicite con tres años (3 años) de antelación a su vencimiento, que no haya incumplido de forma grave hasta entonces con las condiciones impuestas en el período y que, previamente, el término de ETECSA haya sido igualmente prorrogado.” [...] “ETECSA tiene como uno de sus objetivos principales ampliar los servicios de telecomunicaciones y en especial la conectividad y el servicio telefónico, de modo tal que la población en general pueda acceder al mismo, particularmente en sus modalidades de servicio residencial y de estaciones públicas.” Las metas de desarrollo a alcanzar por ETECSA para el período comprendido entre 2004 y 2008, que quedan recogidas en un Anexo, no mencionan la conectividad a Internet.

- 12| **Resolución 85** de fecha 13 de diciembre de 2004, regula la inscripción de las Áreas de Internet situadas en hoteles, oficinas de correo u otras entidades del país y donde se ofertan servicios de navegación por Internet y correo electrónico nacional e internacional a personas naturales. En la citada norma queda regulado que toda “área de Internet” que brinde los servicios de navegación y/o correo electrónico nacional e internacional en cualquier tipo de establecimiento del territorio nacional deberá estar debidamente registrada a esos efectos en la Agencia de Control y Supervisión del Ministerio de la Informática y las Comunicaciones.
- 13| **Resolución 127** del Ministerio de Informática y Comunicaciones, de 24 de julio de 2007. Una de las más controvertidas normas legales, aprueba y pone en vigor el Reglamento de Seguridad para las Tecnologías de la Información. Entre sus “Por Cuanto” establece que “A partir de las vulnerabilidades y debilidades propias de los sistemas informáticos y de las dificultades y limitaciones que se presentan para detectar y neutralizar oportunamente las posibles acciones del enemigo en esta esfera, resulta necesario implementar un basamento legal que establezca los requerimientos de seguridad en el empleo de las tecnologías de la información a partir de criterios de racionalidad y utilidad, que resulten susceptibles de

verificación y propendan a la disminución de los riesgos en la seguridad informática”.

- 14| **Resolución 146/2012** del Ministerio de Comunicaciones, de abril de 2012, permitió el acceso para ciudadanos cubanos al servicio de Internet desde las “áreas de Internet” existentes (hoteles, algunas oficinas de correo) y fijaba su precio en 6 CUC la hora de navegación de Internet, mientras que el Correo Electrónico Internacional a 1,50 CUC. Advertía que las tarifas que se aplican a los usuarios huéspedes de las instalaciones hoteleras se forman

[...] la vida cotidiana en Cuba ha sido muy escasamente afectada por procesos de informatización, digitalización, automatización...

por las instituciones a las que se subordinan los hoteles, a partir de acuerdos que establecerán con la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba S. A. (ETECSA).

- 15| **Resolución 197** del Ministerio de Comunicaciones, publicada el 27 de mayo de 2013, autoriza la implementación de un nuevo “servicio público de acceso a Internet”, cuya marca comercial es Nauta. Es un servicio prepago que prevé dos modalidades: a través de cuentas temporales utilizando tarjetas no recargables (solo para navegación internacional), y cuentas permanentes disponibles que incluyen todos los alcances (y las tarifas) de navegación web y correo electrónico. De forma explícita se recomienda “no usar el servicio para realizar acciones que puedan considerarse por ETECSA o por las autoridades administrativas y judiciales competentes como dañinas o perjudiciales para la seguridad pública, la integridad, la economía, la independencia y la soberanía nacional. Actuar con total respeto a la legalidad vigente”. ETECSA advierte que “denegará al usuario el uso del servicio de forma inmediata cuando se detecte que durante el transcurso de la sesión ha incurrido

en alguna violación de las normas de comportamiento ético que promueve el Estado cubano”.

16| Resolución 42/2013 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, autoriza dos nuevas actividades para el ejercicio del trabajo por cuenta propia: las de “Agente postal” y “Agente de telecomunicaciones”. Podrán expedirse las licencias en la medida que se implementen los sistemas de gestión aprobados a las empresas de Correos de Cuba y de Telecomunicaciones de Cuba. El Agente de Telecomunicaciones realiza la promoción y venta minorista de productos y servicios de telecomunicaciones que le son proveídos de forma mayorista por ETECSA. Debe contratarse previamente con ETECSA.

Incluso un acercamiento preliminar como este, a este conjunto de disposiciones permite inferir que el segmento más acabado, uno de los que obtuvo más atención, es el de la seguridad informática. Los derechos ciudadanos relativos al acceso a las TIC, específicamente, no están reglamentados en la Constitución de la República ni en ninguna otra norma hasta donde alcanzamos a conocer. Por otra parte, la sobreabundancia normativa —más de 100 instrumentos— debió haber quedado sintetizada hace varios años y elevada a un plano jurídico de mayor rango. Al menos así se esperaba luego de un anuncio que en 2011 hiciera el entonces director de Regulaciones y Normas del Ministerio de Informática y Comunicaciones y hoy viceministro de esa cartera, Wilfredo López.

El funcionario afirmó que Cuba tendría en ese mismo año su primera Ley de Telecomunicaciones, de la cual existía un proyecto entregado desde 2009 al Ministerio de Justicia y al Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros. Agregó que se consultaría a otros organismos estatales y a varios sectores de la sociedad hasta someterla a aprobación por la Asamblea Nacional. En esa fecha el directivo esbozó como aspectos de la ley futura los relativos a la soberanía nacional sobre el espectro radioeléctrico, el papel social de las telecomunicaciones, sus perspectivas y los derechos de los operadores no solo públicos sino también privados.

Pero hasta el momento la esperada ley no aparece, no se debate públicamente en torno a sus definiciones, ni se conoce en qué punto se encuentra su elaboración³³. El silencio público en torno a este

|||||

³³ “Cuba tendrá su primera Ley de Telecomunicaciones en 2011”, *El Invasor*, 7 de febrero de 2011 en <<http://www.invasor.cu/index.php/es/ciencia/7776?task=view>>.

necesario ordenamiento podría hacer pensar que no existe suficiente presión institucional, ni una sociedad civil informada e interesada en el tema con efectiva capacidad de demanda. Sin embargo, basta indagar un poco para reconocer que entre expertos y ciertas zonas de la opinión pública corren ríos subterráneos.

En este sentido Yarina Amoroso, presidenta de la Sociedad de Derecho e Informática de la Unión de Juristas de Cuba, entrevistada para esta investigación, aportaba una reflexión muy interesante. La jurista parte de considerar que el acceso debe verse en tres dimensiones: acceso a la tecnología, a la información y al conocimiento. “Ahí estamos estancados”, dice. El *acceso*, en este enfoque multinivel, se convierte en *inserción* y forma parte de una visión más general de desarrollo que en opinión de Amoroso no se estableció claramente en Cuba. “Nosotros tenemos que plantearnos acceso a Internet en función de derecho al desarrollo, allí es donde nos abre una posición legítima, y es con lo que zanjo la discusión acerca del efecto fundamental del bloqueo, que es limitación al ejercicio del desarrollo, y por lo tanto eso tiene una línea directa con el punto de vista del derecho internacional público. [...] Si te³⁴ lo hubieras planteado por el derecho del desarrollo hubieras provocado una incentivación para buscar soluciones, y para mí el tema, el paradigma de eso es INFOMED”³⁵.

El Programa Rector de la Informatización de la Sociedad Cubana (2005) establece que “la Informatización de la Sociedad es el proceso de *utilización ordenada y masiva* de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la *vida cotidiana*, para satisfacer las necesidades de todas las esferas de la sociedad, en su esfuerzo por lograr cada vez más eficacia y eficiencia en todos los procesos y por consiguiente mayor generación de riqueza y aumento en la calidad de vida de los ciudadanos”³⁶.

El concepto de “utilización ordenada” nos recuerda que el *orden* puede ser endógeno y sistémico o exógeno y dirigido. El unilateralismo de la política y los bajos niveles de participación social en su diseño condicionan que esta noción apunte más bien a la utilización regulada, prevista, asignada, lo que hasta cierto punto contradice, precisamente, el espíritu de las redes y el impacto social que de ellas se

34 Se refiere al Estado cubano.

35 Yarina Amoroso. Presidenta de la Sociedad Cubana de Derecho e Informática y Vicepresidenta de la Federación Iberoamericana de Derecho e Informática (FIADI). Entrevista con la autora septiembre de 2013.

36 MIC *Informatización de la Sociedad* en sitio web del MIC: <<http://www.mic.gob.cu/sitiomic/servlet/hinfosoc>> (énfasis propio).

espera en función del desarrollo y la ampliación de los límites tradicionales para la libertad del sujeto en la sociedad.

“Masiva”, entendida en su aspecto cuantitativo, no ha sido por lo menos de manera directa. Los datos estadísticos lo confirman. Pero más allá de estos, existe una hipótesis de la *representación* o del *rebote* del beneficio informacional que ha manejado (Vidal, 2006). “Los escasos recursos financieros y tecnológicos se ponen en función de los *intereses vitales del país* y las posibilidades que brinda Internet y, en general, el uso de las TICs favorece *a toda la población* y no solo a quienes están conectados a las redes. Así la señora de la tercera edad que nunca se ha sentado frente a una computadora se beneficia a través de su médico, de lo que él obtiene mediante la red digital Infomed, o el niño recién nacido que es vacunado gratuitamente contra 13 enfermedades en su primer año de vida está recibiendo los beneficios de la información que los científicos obtuvieron en el intercambio con colegas de otras partes del mundo o accediendo a las costosas bases de conocimiento”. Esta formulación no reconoce que “los intereses vitales del país” no abarcan todos los intereses vitales de la sociedad, como el de comunicación, por ejemplo, donde la participación es directa e individual, o no es. Por otra parte, grupos priorizados, con acceso, no necesariamente le devuelven a la sociedad la carga de su privilegio. He ahí un sector como el de los periodistas que ha recibido consideraciones especiales a partir de las funciones sociales que se le atribuyen y que sin embargo devuelve a la sociedad, en muchos casos, una actuación profesional mediocre y de bajo impacto (Garcés, 2013). Por otra parte, han quedado apenas sin acceso sectores de los que sí depende la vitalidad del país presente y futura: el sector educacional no universitario no tiene cómo transferir herencia alguna vinculada con las TIC a un grupo poblacional tan importante como el de niños y jóvenes. Los maestros de primaria no disponen de Internet.

Por otra parte, la vida cotidiana en Cuba ha sido muy escasamente afectada por procesos de informatización, digitalización, automatización, etc. Las interacciones básicas siguen siendo analógicas: la mayor parte de los servicios de cobros y pagos, la gestión de trámites, la difusión cultural, los flujos gerenciales, las cadenas de producción y servicios, entre otras funciones, han sido muy escasamente intervenidas por las TIC. Muchas de esas dimensiones no dependían de las conexiones a Internet sino de otros factores como la disponibilidad de *hardware* y *software*, y sobre todo de un propósito, de un horizonte y una voluntad política que ofreciera mayores estímulos, diversificara los marcos de actuación y controlara con efectividad a las entidades responsables. La obsolescencia tecnológica

en computadoras que hoy Cuba padece, por ejemplo, es un síntoma inequívoco de las contradicciones de aplicación de esa política. La renovación del parque tecnológico solo podía ejecutarla el Estado, sin recursos para ello: era el único importador y comprador autorizado hasta 2008.

El retraso en la informatización también depende del todavía pobre desarrollo de *software* nacional. Por una parte el propio bloqueo ha facilitado las condiciones para el uso masivo de *software* pirata, y por otra la llamada “industria nacional del *software*”, representada en una empresa como DESOFT no logra vencer —carece de

Cuba es uno de los primeros países en la región en elaborar un Programa explícito de informatización que además tiene el primer nivel de respaldo en la jerarquía de gobierno.

incentivos para ello— la tendencia a que las instituciones apuesten más por soluciones parciales, propias, que no se masifican, que no interoperan. Todo ello dentro de un esquema muy paradójico dada la fortaleza en conocimiento y capital humano con el que cuenta Cuba en este sector. Solamente la UCI ha graduado desde 2002 a más de 11.000 ingenieros informáticos. En todas las provincias se estudia esta carrera. En tres universidades la de Ciencias de la Computación. Se preparan además ingenieros en Telecomunicaciones, en Automática y en Diseño Industrial.

Por todas partes aparecen una y otra vez señales de que esta política sectorial dejó de evolucionar desde su propio nacimiento lastrada por los factores propios de la burocracia que tanto avanzaron en el ámbito institucional cubano y por la intervención de sectores militares, con mucho poder, que prefirieron la desconexión para manejar ámbitos no seguros como las redes y en particular Internet en el escenario de la hostilidad norteamericana. Pero probablemente ninguna de estas fuerzas pudo ser más determinante que la insuficiente definición de un proyecto de desarrollo bien planteado, consensuado, sobre la base de procesos de infocomunicación y conectados con una estrategia de país que sobrepasara la mera sobrevivencia frente a la hostilidad externa y las deformidades estructurales internas acumuladas.

Al leer el razonamiento del asesor del MINCOM Juan Fernández, uno de los promotores del modelo cubano en los espacios internacionales es posible apreciar un relativo *desorden epistemológico* del citado Programa de Informatización de la Sociedad cubana generado en esas mismas oficinas:

“para que las tecnologías de la informática y las comunicaciones puedan jugar su papel de dar ese aumento adicional en eficiencia y en eficacia en la economía, tienen que haber cosas básicas ya establecidas, porque si no hay disciplina, si los cobros y pagos no se dan y la gente no va a trabajar, o sea, [...] informatizar la ineficiencia equivale a multiplicar la ineficiencia; entonces afortunadamente, según mi punto de vista, ahora, ahora es que el país está normalizando toda una serie de mecanismos básicos en la economía que [...] está creando las bases para que ya las TICs se puedan montar” [...] “Ahora, yo pienso que para que las políticas [sean sostenibles] lo primero que tiene que haber [es] una población con cierto nivel educativo; tiene que haber un mínimo de infraestructura socio-económica, fíjate que ni te hablo tecnológica. [...] Qué sentido tiene hablar de redes sociales, por [much]a participación que pueda ocasionar, a alguien que tiene que caminar kilómetros todos los días a coger agua, o a alguien que aunque vive en la ciudad pero como tiene que ir, no tiene carro, mucha gente llevan tres horas yendo para su trabajo, tres horas de regreso, ocho horas en el trabajo, y cuando llega a la casa, y si es mujer en la casa se tiene que poner a trabajar, qué chance tienen ellos, aunque tuvieran allí electricidad, computadoras e Internet, ¿qué tiempo tienen ellos para interactuar con esa tecnología?, o sea primero tiene que haber una infraestructura socio-económica que permita a las personas utilizar esta tecnología; después tiene que haber, incluso, una infraestructura de servicios [...] [que] requerirán que en un momento dado en Cuba el dinero plástico y el dinero electrónico tenga que surgir para que muchos de estos productos y servicios tengan viabilidad [...] ¿Te das cuenta que es un conjunto de cosas que tienen que irse armando?”³⁷

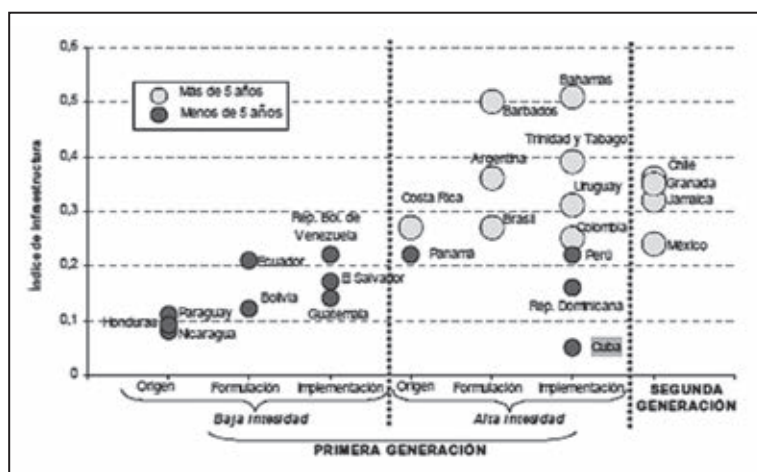
El Programa de Informatización asume como premisa que “una sociedad que aplique la informatización en todas sus esferas y procesos será más eficaz, eficiente y competitiva. Es evidente que para los países subdesarrollados resulta un reto el logro de este propósito, ya que su problemática fundamental está en lograr la supervivencia de

|||||

sus pueblos”. Señala el modo satisfactorio en que “Cuba ha identificado desde muy temprano la conveniencia y necesidad de dominar e introducir en la práctica social las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; y lograr una cultura digital como una de las características imprescindibles del hombre nuevo, lo que facilitaría a nuestra sociedad acercarse más hacia el objetivo de un desarrollo sostenible”.

Efectivamente Cuba es uno de los primeros países en la región en elaborar un Programa explícito de informatización que además tiene el primer nivel de respaldo en la jerarquía de gobierno. En un estudio comparado realizado por CEPAL, se afirmaba que “a principios de 2008, prácticamente un tercio de los países analizados no cuentan siquiera con un documento preliminar para definir una agenda de sociedad de la información, y otro tercio define por primera vez una agenda digital recién durante el año 2007”. Cuba se encontraba entre los diez países “en fase de puesta en marcha de la primera generación de agendas digitales” (Guerra, 2008). Pero como se ve en la gráfica retomada del informe citado, el país ocupa la posición más paradójica: una evolución importante en cuanto al planteamiento de las políticas en una escala de tiempo y un nivel más bajo de desarrollo de infraestructuras. ¿Cómo se sostienen los diversos proyectos sin infraestructura?

Gráfico 3. Grado de desarrollo de la infraestructura en 2005/2006 y estado de las políticas digitales e intensidad y tiempo de maduración de las actividades relativas a las TIC a enero de 2008.



Fuente: OSILAC (Guerra, 2008).

Dentro del Programa, se definen ocho áreas de trabajo/desarrollo:

- 1| IS-ITH: Infraestructura, Tecnologías y Herramientas (“Infratech”).
- 2| IS-CIUD: Sistemas y Servicios Integrales para los ciudadanos.
- 3| IS-GOB: Informatización del Gobierno, la Administración y la Economía.
- 4| IS-MUN: Informatización Territorial.
- 5| IS-CULT: Fomento de la Cultura digital.
- 6| IS-JCLUB: Fortalecimiento del papel de los Joven Club.
- 7| IS-ICSW: Fomento de la Industria Nacional de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- 8| IS-IDA: Investigación, desarrollo y asimilación tecnológica.

Todos estos subprogramas de forma transversal sobreentienden que mejoras en el acceso a Internet implicarían avances en sus resultados, pero no las establecen como condición *sine qua non*. Al contrario, en algunos de ellos se valora como un atributo positivo la posibilidad de desarrollar servicios y productos informacionales que remitan solo hacia dentro de redes nacionales, que no requieran interoperar con servicios de información en redes internacionales.

Quizás uno de los ejemplos más notables de esta fórmula de localismo que trata de capear la escasez de conectividad es el de la enciclopedia colaborativa EcuRed (www.ecured.cu), una wiki que promete “conocimiento con todos y para todos”, según reza su eslogan. La opción que se eligió, en ese caso, para diseminar información sobre Cuba hacia el exterior al tiempo que se oferta a la sociedad cubana información de referencia, no fue la de “intervenir” en la edición de la Wikipedia con contenidos cubanos y “servir” versiones portables para los usuarios nacionales. Se eligió, en cambio, construir una wiki propia que no solo se circunscribe, por cierto, a temas cubanos, en los que cabe esperar cierta especialización, sino que tiene un carácter enciclopédico general y que termina “filtrando” con cierta intencionalidad información de fuentes externas a Cuba, incluida la propia Wikipedia. “Hay una serie de artículos, que por reglas de la enciclopedia no se tocan, para evitar la guerra de puntos de vista con fines no educativos. Me refiero a Fidel, Raúl y varias figuras, pero excepto eso, cualquier persona, siempre que acepte cumplir las reglas de funcionamiento de la enciclopedia, puede crearse un usuario, venga de donde venga y piense como piense. Lo que pasa es que tiene que respetar la condición de

escribir con neutralidad y siempre sustentando con fuentes confiables cada tesis.”³⁸

EcuRed está hospedada en Cuba y ofrece versiones portables y para móviles. A la fecha (octubre de 2013), ha llegado a tener 107.579 artículos y 14.811 contribuyentes. Una relación de ocho artículos promedio por cada contribuyente en tres años de existencia. “Nos parece poco para el crecimiento del proyecto pero mucho de acuerdo con las características del acceso en Cuba. Creo también [que] es poco con respecto a todo lo que hemos intentado: desde [un] curso de Universidad para Todos³⁹ hasta intercambios con cientos de institu-

[...] no caben dudas de que los logros y retrasos de la política general de informatización de la sociedad cubana están muy influenciados por las difíciles condiciones del acceso a las redes y en particular a Internet.

ciones científicas y culturales, además del hecho [de] que cualquiera desde el exterior puede también colaborar.”⁴⁰ La mayoría de los accesos que recibe la enciclopedia cubana se producen desde fuera de Cuba. El propio Sánchez reconocía el vínculo estrecho de Internet con esta iniciativa nacional: “EcuRed [...] posee más de 100.000 artículos, algo imposible de construir sin que la mayoría de sus [...] colaboradores cubanos accedan a Internet” (Sánchez, 2012). Los usuarios finales no “necesitan” la red global.

En años recientes se desarrollaron otras iniciativas de este tipo como la Bolsa de Permutas (<http://permutasencuba.infosoc.cu>, hoy no disponible) que intentaba emular y suplantar a sitios como *Se Permuta.com* o *Revolico.com* —bazares cubanos, de iniciativa privada, ubicados en servidores internacionales. *Revolico.com*, cuya URL está bloqueada para la mayoría de los usuarios desde Cuba, es uno de los sitios más visitados en Cuba, utilizando diversos atajos para hacer *bypass* mediante *proxys*. El proyecto de la Bolsa de Permutas de la

38 Yohan González Duany, supervisor técnico de EcuRed. Consultado la autora.

39 Un curso por televisión.

40 Iroel Sánchez, coordinador de EcuRed. Consultado por la autora.

Infosoc no tuvo éxito por su baja calidad web y por no haber aportado valores nuevos a la solución de servicio para los usuarios nacionales que siguieron prefiriendo las plataformas gestionadas desde fuera de Cuba con un enfoque de web social.

Otro solución émula ha sido puesta en marcha por los Joven Club de Computación —“la computadora de la familia cubana”—, con la plataforma de blogs Reflejos (www.cubava.cu, “Blogs de la familia cubana”). Entre los primeros que han colocado sus páginas en ella han estado blogueros cuyas bitácoras han nacido en plataformas globales como Wordpress o Blogger. En principio la estrategia de estos bloggers ha sido la conquista “fácil” de un .cu —de otra forma es casi imposible— y la consiguiente visibilidad desde Cuba para sus páginas, entre usuarios sin “salida internacional”. Reflejos, sin embargo, para ellos al menos por el momento no es mucho más que un puente para llegar a usuarios cubanos habitualmente desconectados. En todos los casos hará funciones de “espejo”. Al inaugurar el servicio sus gestores esperaban que se extendiera y que personas sin conexión a Internet puedan estrenar y mantener sus blogs usando esta plataforma, dentro del perímetro de la llamada Intranet cubana. Durante el primer mes fueron abiertas solo unas 500 bitácoras. Mientras los “dueños” del portal celebraban la estadística, algunos usuarios advertían sobre la “notable cantidad de blogs que están vacíos o la información que contienen es de poca importancia o desactualizada”.

Un ejemplo de mayor rango, por su complejidad y por su potencial impacto social es el de la Infraestructura de Datos Espaciales de la República de Cuba (IDERC) (www.iderc.co.cu), que “abarca las políticas, tecnologías, estándares y recursos humanos necesarios para la efectiva recolección, administración, acceso, entrega y utilización de los datos espaciales a nivel nacional en función de la toma de decisiones económicas, políticas, sociales y del desarrollo sostenible”. Con IDERC se puede “compartir información geográfica en un ambiente cooperativo interinstitucional para soportar la toma de decisiones sociales, económicas y ambientales”. Sin dudas es un gran proyecto disponible desde la web, que ha merecido la atención de organismos internacionales.

En un informe presentado por la líder de este proyecto ante Naciones Unidas en 2009, se explicaba el modo en que la baja conectividad en Cuba configura los límites y la fisonomía de un propósito como este: “La filosofía de la IDERC es potenciar la provisión de servicios desde un Centro de Datos Nacional, considerando el hecho de que tanto la infraestructura de comunicaciones como la conectividad web en Cuba no permite que los usuarios sirvan sus datos desde sus

propias organizaciones. La idea de ‘extender’ la capacidad de los proveedores no está en contradicción con la distribución de los servicios. Por el contrario, es una facilidad que permite la actualización remota de los proveedores, funcionando como una extensión virtual de sus propias capacidades tecnológicas, a la vez que se garantiza que el servicio pueda ser accedido por los clientes de la web. Por otra parte, los Data Center brindan por sobre todo eficiencia, y ese es un principio importante para la IDERC” (Delgado, 2009).

En algunos casos no es posible dilucidar si es a causa de la baja penetración de acceso y el exiguo ancho de banda con el que cuenta el país o si se trata de un diseño deliberado. Pero no caben dudas de que los logros y retrasos de la política general de informatización de la sociedad cubana están muy influenciados por las difíciles condiciones del acceso a las redes y en particular a Internet. En 2007, el comandante de la Revolución Ramiro Valdés, como ministro de Comunicaciones, hacía un discurso que dejaba ver los prejuicios negativos que existían (y existen) acerca de las funciones sociales de Internet: “Estas tecnologías se constituyen en uno de los *mecanismos de exterminio global* que se haya inventado, pues a pesar de los conocidos riesgos que entrañan, paradójicamente son imprescindibles para seguir avanzando por las sendas del desarrollo. Por ello nuestro país incorpora el concepto de la Red Cuba, como expresión de los resultados que en todo lo anterior hemos logrado y seguiremos logrando. El *potro salvaje* de las nuevas tecnologías puede y debe ser dominado, y las Infocomunicaciones puestas en función de la paz y el desarrollo” (Valdés, 2007, énfasis propio).

Los logros, los avances o retrasos de la mayoría de estos programas no están expuestos convenientemente en fuentes públicas, accesibles y estables. La información detallada sobre cada uno de estos subprogramas y los proyectos que lo integran no constan, no se manejan con suficiente transparencia y no pueden ser evaluados por la opinión pública. El propio sitio web del Ministerio de Comunicaciones contiene información muy pobre y desactualizada. No se conocen cuáles son los hitos de este Programa, sus cronogramas, el monto de las inversiones que suponen, los responsables y los resultados que se prevé tengan, entre otros aspectos.

Adicionalmente, el dispositivo encargado de conducir este proceso —la Oficina Nacional de Informatización de la Sociedad— ha perdido en fechas recientes su sede física, su relativa autonomía institucional y su muy inicial visibilidad pública en el ciberespacio. El sitio web <<http://www.infosoc.cu/>> de esta Oficina no puede ser visitado desde hace meses: un indicador del estado de su propio oficio.

Si bien Cuba ha sido un país muy activo en el plano global y regional en cuanto a la planeación de los horizontes de desarrollo a favor de una Sociedad de la Información, las autoridades, según se desprende de muchos de los documentos citados y de declaraciones públicas, insisten en mantener *su* modelo de informatización, basados en la convicción de que el carácter socialista de la sociedad cubana garantiza como ninguno esta oportunidad.

Ricardo Alarcón, ex presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular y jefe de la delegación cubana que participó en la primera fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información en Ginebra en 2003, aseguraba a periodistas nacionales desde el propio aeropuerto que Cuba se había incorporado “incluso con aportes que no pueden ofrecer los países desarrollados”. [...] “En el caso de Cuba, estamos desarrollando unos proyectos que se caracterizan por la incorporación de toda la población, de todo el conjunto de la sociedad, de niños y jóvenes. Es un concepto completamente diferente, algo que constituye una lección para otros países, incluso los más avanzados” (Rivery y González, 2003).

Cuba siempre ha insistido en que *su* modelo social habilita mejor que ninguno para el aprovechamiento de estas tecnologías dado que provee de educación universal y gratuita, vela por la vida humana y no hace depender las relaciones sociales del mercado, entendido como agente de exclusión. En el informe que Cuba presentaba en 2003 a la Cumbre Mundial se decía: “El modelo cubano de política social tiene como premisas esenciales el acceso universal y gratuito a servicios sociales básicos y la satisfacción de las necesidades elementales de los seres humanos”.

Como ha expuesto Mayra Espina (Espina, 2012) las políticas sociales en Cuba efectivamente se han caracterizado tradicionalmente por enfoques en los que predominan criterios de equidad antes que los de eficiencia y lo que llama “universalización radical” (cobertura total) o un “universalismo homogeneizante” eficaz para generar amplias oportunidades pero “poco sensibles a las diversidades”. “La posibilidad de que la gente tenga Internet en sus casas es un sueño utópico para Cuba —según Ignacio González Planas, ex ministro de Informática y Comunicaciones en declaraciones del año 2000— donde, de paso, sería acceso a once millones de cubanos, porque no vamos a proporcionarles acceso a Internet en los hogares a solo 500.000 cubanos” (Giga, 2000; citado por Valdés, 2002).

No es propósito de este estudio la evaluación de la política *ex dure* o *ex post facto*, sino de su diseño en el cual no encontramos el establecimiento de metas precisas cualificables lo mismo desde juicios

cuantitativos que cualitativos. Esto hace prácticamente imposible la apreciación de sus éxitos o fracasos de un modo objetivo.

Pero quizás uno de los ejemplos donde los resultados son más controvertidos sea el del acceso desde las universidades. Las autoridades enfatizan que se ha priorizado para los centros universitarios el acceso pero al mismo tiempo reconocen que está muy escasamente respaldado por la conectividad, con lo que las prestaciones actuales son muy poco efectivas. En un encuentro con estudiantes universitarios cubanos, Ignacio Ramonet analizaba los costos de una experiencia de usuario limitada por un Internet “prehistórico”:

El problema del acceso [...] no parece haber estado en el centro de ninguna definición política específica o haber sido suficientemente priorizado, aun cuando probablemente representa un punto de alta fricción y desajuste entre la agenda sistémica y la agenda institucional

Yo diría que aquí hasta cuando se tiene Internet, y todo el mundo no lo tiene porque *es demasiado poco el fluido, el Internet que se usa es un Internet prehistórico [...]* aquí cargar un texto ya tarda mucho tiempo, cargar una fotografía puede tardar muchísimo, y eso es en razón de este bloqueo electrónico, que yo espero que se pueda suprimir gracias al cable de conexión con Venezuela y que ustedes puedan tener acceso a un Internet libre, porque *no tener Internet hoy es como si en una sociedad de otra época no hubiese acceso a la imprenta, por ejemplo. Y lo que la imprenta provocó como cambios fundamentales en materia del saber, del conocimiento, de la ampliación de la cultura, de la multiplicación de las universidades, del cambio en las élites culturales que provocó el Renacimiento, todos esto es el significado de Internet. Que una generación no pueda disponer de Internet hoy es algo que puede tener consecuencias en la manera de adquirir cultura*⁴¹.

La población universitaria —salvo en contadas excepciones, tanto profesores como estudiantes— está afectada por un bajísimo nivel de

41 “Ignacio Ramonet en la Universidad de la Habana: El periodismo está estallando” en *Cubadebate* 8 diciembre 2011 en <<http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/12/08/ignacio-ramonet-universidad-de-la-habana-el-periodismo-esta-estallando/>>.

acceso a un Internet lento, agravado por la obsolescencia de las máquinas disponibles para ello. Datos recientes lo corroboran:

Conectividad de REDUNIV (Red Universitaria)

Ancho de banda de 194 Mbps, con la siguiente distribución:

- 117 Mbps (60%) de conectividad local y territorial, entre las Instituciones de Educación Superior (IES) y sus dependencias.
- 48 Mbps (25%) de conectividad entre IES.
- 29 Mbps (15%) de conectividad con Internet⁴².

Hace solo dos años, el 8 de octubre de 2011, el diario *Juventud Rebelde* publicaba un reportaje escrito por estudiantes de Periodismo titulado “Extraña desconexión en las universidades” en el cual —utilizando opiniones de estudiantes, profesores y responsables de informatización y redes de la Universidad de La Habana— se construía el retrato de la universidad promedio en Cuba donde es muy difícil acceder a tiempos de máquina, comunicarse por correo electrónico y descargar o subir información a la red mediante navegación web.

Su publicación suscitó una llamada telefónica de Fidel Castro en persona a los jóvenes autores. Para entonces ya no ejercía funciones de presidente del país, pero sin dudas se mantenía muy al tanto de la situación nacional. Según el testimonio que dos años después nos dio la entonces estudiante Luisa María González, Fidel deseaba reconfirmar “en vivo” el panorama narrado en el reportaje. “Le chocó un poco, le sorprendió [...] quizás hasta le dolió”. Preguntó si también esa situación se daba en la UCI⁴³, relató González. “Quiso tocar el tema con la mano”. “Se entendía que agradecía que no fuera un trabajo hipercrítico”, sino crítico también con los inadecuados usos y el poco aprovechamiento que eventualmente se les daba a estos recursos por parte de estudiantes y profesores.

En la transición socialista, según el modelo teórico que prevalece, el Estado es el “distribuidor principal en atención a las necesidades de la mayoría trabajadora, imponiendo su racionalidad para regular el funcionamiento de las relaciones mercantiles que aún subsisten”. En estas condiciones “predominaría ampliamente

42 Información presentada durante el Programa Mesa Redonda de la Televisión Cubana: “Cuba. Internet y las redes nacionales”, 7 de agosto de 2013. Transcripción de la autora.

43 Universidad de Ciencias Informáticas.

la distribución no mercantil planificada de bienes” (Espina, 2008: 107-108).

Para el sociólogo cubano Juan Valdés Paz

parecería haber cierto acuerdo en atribuir a una sociedad socialista —se conciba como una formación propia o una sociedad en transición— determinados rasgos, a saber: una economía regulada por un plan central; la propiedad social sobre los medios de producción; un alto grado de desarrollo de las fuerzas productivas; la supresión de las clases dominantes; un nuevo sistema político fundado en la más amplia democracia participativa; relaciones exteriores que propicien un nuevo orden económico y político internacional; una nueva cultura e ideología bajo la que se expresen nuevos valores, normas y relaciones sociales (Valdés, 1994: 36; citado por Espina, 2008).

El problema del acceso, aunque atraviesa todas estas circunstancias, no parece haber estado en el centro de ninguna definición política específica o haber sido suficientemente priorizado, aun cuando probablemente representa un punto de alta fricción y desajuste entre la agenda sistémica y la agenda institucional (Ortega y Ruiz, 2006).

La propia Constitución de la República de Cuba (1976) en su Capítulo VII Derechos, Deberes y Garantías Fundamentales, en el Artículo 53 afirma que “se reconoce a los ciudadanos libertad de palabra y prensa conforme a los fines de la sociedad socialista. Las *condiciones materiales* para su ejercicio están dadas por el hecho de que la prensa, la radio, la televisión, el cine y otros medios de difusión masiva son de propiedad estatal o social y no pueden ser objeto, en ningún caso, de propiedad privada, lo que asegura su uso al servicio exclusivo del pueblo trabajador y del interés de la sociedad” (*Gaceta Oficial*, 1976, énfasis propio). La Carta Magna de 1976 sufrió modificaciones en 1992 que no incluyeron la corrección de este articulado teniendo en cuenta la existencia de los “nuevos medios” de comunicación de carácter no industrial, basados en las redes y la tecnología e información digital. Según la ley fundamental, el Estado tiene la obligación de proveer las “condiciones materiales” para el ejercicio de la libertad de palabra y prensa. Y el único modelo que se ha practicado tradicionalmente es el de la propiedad estatal en un modelo hiperestatista o estadolátrico (Espina, 2008).

Gestionar la escasez

La política que estamos analizando pone énfasis en *gestionar la escasez* del recurso *conectividad*. Su proyección principal, como suele ocurrir en sociedades de similar rango de desarrollo, no está dirigido a la inclusión social de sectores desfavorecidos, o al cierre de las brechas

—entre clases o grupos sociales, entre la ciudad y el campo, o entre generaciones—, sino que prioriza poner en contacto la mayor capacidad posible de hacer *uso estratégico* del recurso con su *disponibilidad*.

Las declaraciones públicas emitidas en un lapso de trece años por autoridades del Ministerio de Comunicaciones, órgano rector de la política de telecomunicaciones en Cuba, permiten observar la persistencia en comprender el acceso social hasta ahora como:

- Acceso priorizado para ciertos sectores “estratégicos”.
- Desde espacios físicos no residenciales (centros de trabajo o de estudio).
- A través de dispositivos de uso colectivo (PCs estacionarias).
- Gratuito o a precios subsidiados.
- Utilizando redes públicas.

Ignacio González Planas, ministro de Informática y Comunicaciones, 2004: “Lo que se ha avanzado ha sido posible aplicando una política de acuerdo con nuestra situación económica y con nuestros planes de desarrollo. Hemos privilegiado el uso de Internet en el ámbito social, en Salud Pública, Educación, Ciencia y Técnica, Prensa y Televisión nacional y local, cultura, banca, las ramas más importantes de la economía y, más recientemente, los servicios a la población. Esta política ha facilitado un uso intenso de las posibilidades técnicas de conexión, y un acceso amplio y creciente que debe continuar aumentando sistemáticamente” (Rosabal, 2004).

Jorge Luis Perdomo Di-Lella, viceministro cubano de Informática y Comunicaciones, 2007: “Nuestro modelo de informatización se identifica por su alto carácter social, ajeno a cualquier manifestación de consumismo y basado en el uso racional, eficiente y masivo de cada recurso” (Del Sol, 2007).

Boris Moreno Cordovés, viceministro de Comunicaciones, 2009 “Es importante señalar en este sentido, que pese a su costo, Cuba defiende el uso social de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, incluida la conexión a Internet, como una vía de desarrollo para el país, por lo cual se priorizan aquellos sectores de gran significación” (*Juventud Rebelde*, 2009).

Ramón Luis Linares, viceministro de Ministerio de Informática y las Comunicaciones, 2011: [La prioridad] “...es continuar con la creación de centros colectivos de acceso a Internet, además de potenciar las conexiones en centros de investigación científica,

educacionales y sanitarios del país de 11 millones de habitantes” (Tena, 2011).

Maimir Mesa, ministro cubano de la Informática y las Comunicaciones, 2012: “Es firme la intención del país de seguir extendiendo los servicios de conectividad a las redes de datos, según las condiciones económicas lo vayan permitiendo, en lo cual se priorizará a los sectores vitales del país, así como los puntos de acceso a Internet sociales y comunitarios” (EFE, 2012b).

Wilfredo González, viceministro de Comunicaciones, 2013: “Está previsto que los cubanos puedan tener conexión en sus ca-

Los presupuestos, los criterios de elección, desde los que se ha gestionado la escasez de la conectividad en Cuba en el marco de la política de acceso social no han sido idénticos en todos los momentos.

sas, pero la prioridad inicial, en las actuales circunstancias, la tendrán los puntos de acceso colectivos, para lograr con menos inversiones llegar a un mayor número de personas” (Elizalde y Lagarde, 2013).

En una réplica que escribió en 2007 al comunicólogo venezolano Antonio Pasquali, la periodista cubana especializada en estos temas, Rosa Miriam Elizalde, lo sintetizaba de modo muy gráfico:

Cuba ha tenido que construir un proyecto de acceso social e intensivo, de modo que el 90% o más de las computadoras son utilizadas por más de un individuo. Es puro sentido común. Si usted tiene que distribuir la capacidad de conexión de un hotel para doce millones de habitantes, solo puede hacer dos cosas: o dárselo a un grupo de personas o buscar una alternativa que garantice el empleo más amplio y racional de ese recurso” (Elizalde, 2007).

Por su parte, el comunicólogo cubano José Ramón Vidal, quien fuera durante los primeros años de la década de 2000 asesor de la Agencia de Información para el Desarrollo del CITMA, lo enunciaba en 2006 de este modo: “las instituciones cubanas apostaron por lo que hoy llamamos un modelo de *apropiación social de las tecnologías* de la información y la comunicación (TICs). Así surgieron experiencias tan exitosas como la red de la salud (Infomed) que pone en manos de los médicos

de la isla la información necesaria para su continua superación y los espacios para gestionar el conocimiento en línea, a partir del intercambio de experiencias e informaciones. Han aparecido también redes y portales informativos para los intelectuales y artistas (Cubarte) o redes para investigadores y profesionales en general en diferentes ramas de la ciencia, la producción o los servicios” (Vidal, 2006; énfasis propio).

La definición de cuáles pueden ser esos usos estratégicos para “los sectores de mayor flujo social” (Valdés, 2007) resulta problemática. Presume la utilización de criterios *selectivos y excluyentes* y no solo dejan insatisfacciones en los grupos sociales preteridos sino que pueden llegar a dificultar una evolución armónica en la sociedad. Tanto más distorsionado si, como tendencia, son parámetros que se seleccionan unilateralmente desde el macrosujeto Estado, dueño y distribuidor del acceso, y proponente de un programa general a favor del cual se produce esa asignación de recursos.

Quizás uno de los ejemplos más explícitos de esa contradicción es el caso de la educación no universitaria en Cuba. Según cifras de 2012, solo el 3% de los planteles escolares contaba con alguna máquina con conexión a Internet (Hernández, 2012): para la inmensa mayoría de los niños y jóvenes por debajo de los 18 años en Cuba —un sector poblacional no productivo ni influyente políticamente a corto plazo, pero estratégico para el futuro— no está disponible el uso de estos accesos. En este caso la selección puede estar constituyendo un sacrificio muy oneroso para la sociedad a mediano y largo plazo.

Los presupuestos, los criterios de elección, desde los que se ha gestionado la escasez de la conectividad en Cuba en el marco de la política de acceso social no han sido idénticos en todos los momentos. Aunque la política ha mantenido una coherencia interna centrada en la optimización del recurso conectividad, ha tenido ajustes en función de momentos históricos en los que se ha desenvuelto y el ajuste parcial de las agendas institucionales. Así, es posible la identificación de tres etapas fundamentales en la implementación de esta política, atendiendo al centro o foco principal al que fue dirigido el acceso disponible.

Una primera época, en la que predominó la asignación de recursos y el uso de las redes para propósitos de *desarrollo científico-técnico* transcurre aproximadamente entre 1990 y 1999. En la primera parte de este tramo, hasta 1996, cuando se produce finalmente el acceso a Internet, con la posibilidad consiguiente de ampliar los servicios de redes a los que Cuba podía acceder, la política estuvo dirigida a sentar las bases y favorecer fundamentalmente la aparición de redes profesionales que sirvieran de base al desarrollo científico-técnico del país: Informe, CIGBnet, RedUniv y Tinored que también permitían el

desarrollo de un modelo comunitario de vínculo con la computación y la electrónica a través de los Joven Clubs.

En el segundo tramo, con las redes ya creadas, lo más importante es la institucionalización de este sector, y la definición inicial del marco regulatorio: el ordenamiento legal como el Decreto 209 que pautaba los rasgos generales de acceso de Cuba a las redes de alcance global; y administrativos, como el traspaso al Ministerio de Comunicaciones de tareas que antes habían estado asignadas a grupos multisectoriales, comisiones interministeriales, etc. Es típico de este momento el énfasis en definir los elementos básicos de control que fueran garantizando la seguridad en el uso de las redes informáticas.

En un discurso del 17 de junio de 1996, el entonces secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, Carlos Lage Dávila, afirmaba que

“están creadas las condiciones técnicas y el marco de regulaciones propicio para que nuestro país logre el pleno acceso a los servicios de Internet, optimizando sus beneficios y minimizando los riesgos que de ello se derivan [...] Cuba [...] está en posibilidades de aprovechar las innegables ventajas de esta era de la información, pese a formar parte del Tercer Mundo y ser víctima del más cruel e inhumano de los bloqueos. El socialismo que en esencia pone los adelantos de la ciencia y la técnica al servicio del hombre nos crea el mejor escenario para este esfuerzo. Es nuestro deber ahora potenciar los conocimientos y la inteligencia desarrollada por nuestro pueblo para que nuestro país sea actor y no espectador de esta nueva era digital”⁴⁴.

El grupo gestor de esta política se encuentra a principios de la década del noventa asociado al CITMA, cuya sede en el monumental edificio del capitolio de La Habana acogió a estos pioneros que *practicaron* de maneras bastante conscientes una visión estratégica sobre el futuro. Amparados por un sistema de fomento científico bastante desarrollado en Cuba, institucionalizado, con redes de trabajo y expertos por todo el país, grupos de ingenieros y especialistas en información con sólida formación en sus áreas, dispusieron de los recursos mínimos necesarios y desde la década del ochenta, en el marco de las relaciones con la Unión Soviética y el bloque socialista europeo, pudieron sentar las bases técnicas y organizativas para que Cuba comenzara a incursionar en el intercambio remoto de información y el acceso a bases de datos.



44 ¿Cómo acceder a Internet en Cuba? (La Habana: Editora Política, 1998, p. 18).

Personas provenientes del ámbito académico, de las ciencias, o a su servicio, que trabajaron con cierto “espíritu *hacker*”⁴⁵ el acercamiento a las innovaciones tecnológicas en este campo, fundaron un revolucionarismo cubano en el terreno de la investigación y el desarrollo de la electrónica, la computación y las telecomunicaciones, cuya base conceptual estaba centrada en la información como recurso para el desarrollo. Cuando, gracias a la World Wide Web de 1993 de Tim Berners-Lee y al Mosaic de Andressen, Internet pudo nacer en 1995 “para la gente, para las empresas y para la sociedad en general” (Castells, 2001: 31), Cuba ya había avanzado un camino muy prometedor, en su escala, en cuanto a conectividad, de modo que los cimientos estuvieron preparados de manera temprana.

“Cuba estuvo a la vanguardia con respecto a redes de computadoras, entre los países caribeños de la época pre-Internet. La pequeña comunidad de técnicos de las redes en Cuba fue parecida a las de otros países durante esa época. Eran inteligentes, creativos, originales y sumamente motivados. Creían, correctamente, que las redes y el Internet era importante y que tendría un profundo impacto en los individuos, organizaciones y la sociedad entera. Se sentían miembros de la comunidad internacional de los pioneros del Internet” (Press, 2011b)⁴⁶.

Así lo describe Larry Press, profesor y analista norteamericano que ha acompañado la historia de la conectividad en Cuba.

Estos pioneros, partiendo de una cultura aprehendida, de un paradigma tecnológico que Castells llama *informacionalismo*⁴⁷, pudieron crear las bases de un sistema infotecnológico que pretendía en primer lugar dar sustento a la producción de la ciencia en Cuba. “Entendíamos el movimiento de la humanidad hacia la Sociedad y la Economía del Conocimiento, en donde las tecnologías de información

45 En el sentido en que lo ha definido Pecka Himanen (ver Himanen, Pekka *et al.*, 2002). “Esta relación apasionada con el trabajo no es una actitud que se encuentre solo entre los *hackers* informáticos. Basta con mirar al mundo académico para encontrar un predecesor más antiguo. La actitud de la apasionada investigación intelectual recibió una expresión similar hace casi dos milenios y medio cuando Platón, el fundador de la primera Academia, dijo de la filosofía que, ‘como la luz que desprende el fuego cuando se enciende, nace en el alma y, en lo sucesivo, procura su alimento’”.

46 Press es profesor universitario, autor del blog *Internet en Cuba* (<http://laredcubana.blogspot.com/>).

47 “Uno de los componentes esenciales de este accidente histórico que produjo nuestro mundo del siglo XXI fue el nuevo paradigma tecnológico, el informacionalismo” (Castells, Manuel: Epílogo en Himanen, Pekka *et al.*, 2002).

constituían su núcleo”, comenta Oscar Visiedo⁴⁸, quien fuera director de uno de los actores institucionales protagonistas de esa época, el CENIAI (Centro Nacional de Intercambio Automatizado de Información).

La etapa que me tocó disfrutar en el CENIAI fue, de acuerdo a lo que estaba sucediendo en el resto del mundo en ese decenio, la del uso y desarrollo de redes de conmutación de paquetes; acceso a bases de datos y correo electrónico dentro de sistemas cerrados; asimilación de la base técnica necesaria para estos fines, desde *mainframes*, minicomputadoras y computadoras personales; introducción de los CD-ROM, tanto para su uso como en la creación

Una primera época, en la que predominó la asignación de recursos y el uso de las redes para propósitos de desarrollo científico técnico transcurre aproximadamente entre 1990 y 1999.

de una de las primeras bases de datos en ese portador (BIOTEC); creación de una red descentralizada de acceso a estos servicios, para lo cual hubo que realizar un ingente esfuerzo de capacitación a nivel nacional; otros proyectos y consultorías como la red local de EXPOCUBA, etc.; como parte del campo socialista, participar en los esfuerzos en esta esfera, tanto en las bases de datos como en la creación de una red internacional de intercambio automatizado de información, lo cual constituía una esfera priorizada en la competencia/confrontación con los países occidentales; conexión inicial a la red UUCP de APC (*Advanced Progressive Communications*).

En julio de 1987 se habían inaugurado los Joven Club de Computación y Electrónica, la primera y única experiencia de telecentro comunitario en Cuba, cuya finalidad fue inicialmente canalizar la vocación y estimular el estudio de estas especialidades en jóvenes y niños. Fue la Unión de Jóvenes Comunistas la que inició el proyecto, por iniciativa de Fidel Castro. En 1996

48 Oscar Visiedo es graduado en Información Científico-Técnica. Fue director de CENIAI desde su fundación hasta 1992. Actualmente reside en Miami y es Secretario General del Comité Ejecutivo del Instituto de Estudios Cubanos y miembro de Consenso Cubano, organizaciones de oposición abierta al gobierno de Cuba. Entrevista con la autora vía e-mail.

diría: “nadie se imagina lo que significan esos Joven Club que se han creado en toda la República y donde tantos miles y miles de jóvenes han aprendido a manejar computadoras” (Castro, 1996, citado por Pérez, 2012: 135).

En 1991, habiéndose expandido por 86 municipios de Cuba y con 106 sedes, los Joven Club registraron el dominio .cu y además comenzaron a gestionar Tinored, una de las primeras redes cubanas que, a su vez, acogió a la Red David dedicada a Organizaciones No Gubernamentales. Además de la del CENIAI y Tinored, otras redes también pioneras fueron la del Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología —CIGBnet— e Infomed, creada en 1992 proveniente del Centro Nacional Información de Ciencias Médicas (Press, 1996). “En aquel entonces lo-gramos estar a la cabeza del Caribe y sentar las bases para lo que pudo haber sido un buen despegue. En los Jóvenes Clubs vimos una magnífica plataforma para ello: así nació TinoRed⁴⁹, cuenta Visiedo.

De todas ellas la que mayor relevancia llegó a tener fue Infomed⁵⁰, que tuvo como director a Pedro Urra, uno de los más importantes profesionales de la información en el país:

Nosotros teníamos un desafío, que es que teníamos un sistema nacional de información en ciencias de la salud que empezaba a entrar en la contradicción de las limitaciones de materiales para mantener ese sistema que era de alcance nacional, es decir un sistema que acompañaba al sistema nacional de salud, por lo tanto territorial, con centros provinciales, centros nacionales, muy sólido, de muchos años, pero con la cosa práctica del Período Especial que iniciaba, y el corte total de todas las fuentes de financiamiento para comprar literatura internacional, que eran grandes, la ruptura de las relaciones con el campo socialista, que era otra de las vías, que se copiaban revistas, etcétera.⁵¹

Un segundo momento comenzó alrededor de 1999, a partir de algunos acontecimientos internacionales que impactaron fundamentalmente

|||||

49 Oscar Visiedo. Consultado por la autora.

50 Hoy Infomed es considerada como “una red bastante robusta” con “más de 1.000 usuarios conectados de manera dedicada a su nodo central, y unos 70.000 usuarios que acceden de manera remota”. Ver Programa Mesa Redonda de la Televisión Cubana 2013 “Cuba. Internet y las redes nacionales” (La Habana, 7 de agosto, transcripción de la autora).

51 Pedro Urra fue director del Centro Nacional de Información de Ciencias Médicas Infomed, del Ministerio de Salud Pública de Cuba. Fue también director de BIREME, Centro Latinoamericano y del Caribe de Información en Ciencias de la Salud (OPS) en Brasil. Actualmente se desempeña como profesor de la Universidad de La Habana. Entrevista con la autora, mayo de 2013.

la visión de Fidel Castro sobre Internet y sus potencialidades. En 1995, al referirse a Internet decía, evidenciando desconfianza por los nuevos artilugios: “se habla ya de la autopista de la información, cuestiones que servirán para calzar, a través de la propaganda y a través de la influencia sobre la mentalidad humana, este orden económico que quieren imponerle al mundo” (Castro, 1995; citado por Pérez, 2012: 27). En 1998, en cambio, se mostraba resuelto a aprovechar para la nueva batalla los recursos de comunicación que ofrecían las redes globales:

[...] tengo entendido que se están incorporando unos 100 millones de personas que se inscriben o que pueden conectarse a la red de Internet, y ese proceso seguirá; hay que hablarles especialmente a los que pueden influir en los demás, y si en vez de uno son 100 transmitiendo por esa vía, y si en vez de 100 son 1.000, y si en vez de 1.000 son un millón, entonces, si las ideas son justas y sólidas, siempre existirá, incluso para los más modestos economistas o científicos, la posibilidad de transmitir su mensaje que tiene que ser fruto de la inteligencia de tantos. Si hay que ganar opinión, es indispensable” (Castro, 1998; citado por Pérez, 2012: 28). En 1999 Fidel soñaba con “todos los periodistas dominando la computación, todos sin excepción: todos con posibilidades futuras de comunicarse entre ellos y de comunicarse con el mundo a través de Internet (Castro, 1999; citado por Pérez, 2012: 31).

Los enfrentamientos en Seattle durante la celebración de la Cumbre de la OMC a finales de 1999 serían inspiradores. Ellos condujeron al nacimiento del llamado “movimiento antiglobalización”, que se apropió con mucha efectividad de los recursos de Internet para difundir información y coordinar acciones de respuesta ante la concertación de la estrategia neoliberal globalizada. Fueron significativos los éxitos de este tipo de comunicación atomizada, de muchos a muchos, todavía en tiempos de web 1.0, las listas de discusión y el correo electrónico como aplicaciones fundamentales en Internet. Este modelo seguramente produjo en Fidel una visión estimulante de las formas en que Cuba podía articular su lucha en ese movimiento global.

En esa misma fecha el niño Elián González se convertía en el protagonista de una extendida batalla de un padre cubano al que el gobierno de Cuba decidió apoyar para recuperar la patria potestad de su hijo víctima de un naufragio en el estrecho de la Florida y retenido en Estados Unidos por familiares lejanos. Internet cumplió un papel fundamental en movilizar a la opinión pública de ese país. Los medios cubanos de prensa por primera vez podían canalizar su mensaje hacia usuarios norteamericanos directamente. El desenlace de este dramático episodio se decidió en el *living room* de los electores

norteamericanos, cuando estos tomaron partido por el regreso del pequeño a Cuba, luego de estar expuestos a mayor cantidad y más diversa información sobre el caso.

Por otra parte, desde septiembre de 1998 había sido desarticulada la Red Avispa: una red de agentes de la seguridad cubana que había podido infiltrarse en organizaciones de extrema derecha y tácticas terroristas establecidas en el sur de la Florida, en Estados Unidos. El gobierno cubano, en 1999, no había hecho públicos sus vínculos con este grupo, pero sabía que se avecinaba la lucha por recuperar a estos *soldados* que luego se convertirían además en *héroes*. Internet tendría un papel importante que desempeñar.

Este segundo momento coincide con la denominada *batala de ideas*. El acceso a Internet se socializó mucho más priorizando a aquellos actores que pudieran “multiplicar el mensaje de Cuba”. Artistas, intelectuales y periodistas comenzaron a nutrir una suerte de ejército de la verdad “hecha en Cuba”, para contrarrestar la guerra informacional a que el país está sometido por los medios del *mainstream* global. Aumentaron las ediciones digitales de los medios periodísticos y revistas *online*; se creó un programa de capacitación intenso para esos sectores, desde los niveles básicos de uso de Windows hasta tareas más específicas de comunicación desde el enfoque cibermambi⁵² utilizando las herramientas de web 2.0 y redes sociales, etcétera.

En otros textos hemos abordado “el nacimiento de una prensa digital marcada por un *carácter fundamentalmente promocional* y en buena medida atada al propósito de ‘llegar’ al ‘otro’ fuera de nuestras fronteras geográficas y también culturales e ideológicas” (Recio, 2012). Fue esta la época de estimular el nacimiento de blogs fundados y mantenidos sobre todo por periodistas con accesos residenciales subsidiados y a partir de las pautas de una política general para la difusión de contenidos en Internet y una política general para el empleo de las redes sociales, emitidas por el Comité Central del Partido Comunista de Cuba, según la cual cada individuo es una fuente informativa y todas las publicaciones digitales cubanas son consideradas medios de difusión (Recio, 2006a).

También durante la etapa de la batalla de ideas se reforzaron los procesos de informatización del sistema de salud a partir de la red Infomed; se reimpulsaron los Joven Club de Computación, y se fundó la Universidad de Ciencias Informáticas (UCI)⁵³ en 2002, en los terrenos que antes había ocupado una base de radioescucha

52 El mambi es el combatiente de las guerras de liberación cubanas del siglo XIX.

53 En la Universidad de Ciencias Informáticas <<http://www.uci.cu/pregrado>>.

soviética. Es en esta etapa, que se ha visto como un “giro en la estrategia cubana” (Elizalde, 2013: 22), cuando Cuba conforma su Programa Rector de Informatización y asiste a las Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información exhibiendo como hitos de su política integral de informatización aspectos como el uso de medios audiovisuales en la docencia o la formación universitaria mediante teleclases y municipalizada, solo por mencionar algunas de estas iniciativas que luego fueron redimensionados o corregidas por no haber resultado adecuadas. Estos programas estuvieron presididos por el voluntarismo político emanado del liderazgo de Fidel Castro y un grupo de sus

[...] dentro de las transformaciones que el país se ha propuesto en torno a su modelo económico, no ocupa un lugar privilegiado el uso intensivo de las telecomunicaciones...

colaboradores más cercanos, la asignación de recursos económicos especiales por fuera de algún esquema de planificación o presupuesto; y el solapamiento con estructuras y funcionalidades emergentes de la institucionalidad formal.

El tercer momento comienza a partir de la salida de la presidencia de Fidel Castro en 2006 y el comienzo de las reformas que adelanta su hermano Raúl Castro, conocidas bajo el nombre genérico de Actualización del Modelo Económico cubano (2011). En esta etapa se declara como principio rector la búsqueda de la eficiencia económica y el enfoque del acceso a Internet tiende a pasar de ser un gasto social a una inversión para el desarrollo, ajustada a un esquema de racionalidad económica cada vez más estricto. Es la época *economicista*.

Una de las directrices de esta fase es la idea de que no se puede gastar lo que no se ha ganado: la economía no puede invertir el valor que no ha creado. Se declara la intención de extinguir paulatinamente las gratuidades y subsidios que prevalecieron en épocas anteriores. El Estado impulsa medidas para aligerar su estructura, sin que esto signifique un obligado fortalecimiento de la sociedad civil y su capacidad para escrutar y deliberar. En las relaciones interinstitucionales se apuesta por el respeto estricto de las obligaciones contractuales (ETECSA comienza a cobrar a otras instituciones estatales

considerando costos reales en divisas). Se plantea la recuperación de la institucionalidad, luego de un período precedente de duplicidad de funciones con estructuras emergentes. Predomina un estilo mucho más pragmático y una estrategia neodesarrollista.

Se trata de un nuevo modelo en el que “subyace una concepción diferente del socialismo, y se orienta al tránsito hacia un modelo de organización de la economía y la sociedad multiactoral, en oposición al modelo estatista o estadocéntrico que ha caracterizado la experiencia de transición socialista cubana” (Espina, 2012: 162). A partir de este período se aborda, con la cobertura que permite la política integracionista del ALBA, la posibilidad de obtener los servicios de un cable submarino, proveniente de Venezuela, para incrementar las prestaciones de transmisión de voz y datos.

Durante este período se levantan una serie de prohibiciones que afectaron especialmente el acceso de la población a los servicios de telecomunicaciones. El acceso a Internet, específicamente, tanto para personas jurídicas como naturales estará cada vez más condicionado por la búsqueda de equilibrio entre ingresos-egresos en el propio sector. Existe mucho menos cobertura de subsidios y se persigue más claramente la rentabilización en función de renovar la inversión. Pero en todo ello hay que considerar los riesgos enunciados por la investigadora Mayra Espina: “La agenda actual de la reforma cubana concede a la política social [entre ellas las políticas relacionadas con la extensión de las telecomunicaciones] un papel subordinado a esa tarea económica, desaprovecha su perfil de factor de desarrollo y no aborda con la intensidad necesaria la problemática de la desigualdad y de las desventajas y exclusiones sociales preexistentes” (Espina, 2012: 165). En realidad tampoco ha habido una reelaboración de la política que actualice sus presupuestos, sino que se trabaja desde un programa maestro sobre el cual se insertan nuevas decisiones, como la implementación del servicio Nauta.

Efectivamente, dentro de las transformaciones que el país se ha propuesto en torno a su modelo económico, no ocupa un lugar privilegiado el uso intensivo de las telecomunicaciones, por lo menos no más allá de como se ha planteado desde principios de la década anterior. Al considerar tanto los “Lineamientos de la Política Económica y Social” (PCC, 2011a) que emanaron del VI Congreso del PCC (abril de 2011) y que es actualmente el documento rector de la política de cambios en el país, así como los “Objetivos de Trabajo del PCC” (PCC, 2011b; enero de 2012), elaborado por la Conferencia política Nacional del PCC, se verá que no se integran de manera satisfactoria estos asuntos.

En el informe de los Lineamientos —un documento de casi 40 páginas— que incluye 313 de estos mandatos, no aparecen ni una sola vez mencionados los términos “Internet” o “digital”. La palabra “redes” se incluye solo en dos ocasiones: “modernización de redes y subestaciones eléctricas” (Lineamiento 245), y “rehabilitación de redes, acueductos y alcantarillados” (302), y su asociada “red” solo se incluye para hablar de red escolar o red de comercio.

Un término asociado en el campo semántico que nos interesa, el de “información”, aparece solo en tres oportunidades:

- 1| En el acápite de los lineamientos generales relacionados con el Modelo de la Gestión económica: “el control externo sobre la gestión de las entidades se basará principalmente en mecanismos económico-financieros, sin excluir los administrativos, reduciendo la carga actual de tales controles y haciendo más racionales los *sistemas de información*” (11).
- 2| Como parte de los lineamientos de la Política agroindustrial: “Perfeccionar las estructuras organizativas para aplicar *instrumentos de control e información* fiables” (179).
- 3| Dentro de lo referido a Políticas para el turismo: “perfeccionar las formas de comercialización utilizando las *tecnologías más avanzadas de la información* y las comunicaciones” (258).

Términos asociados como “informativo” o “informativa” no aparecen nunca, pero sí “informatización” e “informática”:

- 1| Dentro de lo referido a la Política de ciencia, tecnología, innovación y medio ambiente: “sostener y desarrollar los resultados alcanzados en el campo de la biotecnología, la producción médico-farmacéutica, la industria del software y el *proceso de informatización de la sociedad*, las ciencias básicas, las ciencias naturales, los estudios y el empleo de las fuentes de energía renovables, las tecnologías sociales y educativas, la transferencia tecnológica industrial, la producción de equipos de tecnología avanzada, la nanotecnología y los servicios científicos y tecnológicos de alto valor agregado” (131).
- 2| Como parte de la Política industrial se prevé “ejecutar inversiones en la *industria electrónica y de informática y comunicaciones* que permitan mantener lo logrado y su

desarrollo, según las posibilidades de la economía del país, con vistas a incrementar las exportaciones, la soberanía tecnológica y los servicios, de acuerdo con las prioridades que se establezcan” (226).

Sobre “telecomunicaciones” el lineamiento 223, también de Política industrial, llama a “elevar la soberanía tecnológica en el desarrollo de la *infraestructura de telecomunicaciones* y fomentar el desarrollo de nuevas plataformas tecnológicas en neuro-tecnología, nanotecnología, robótica y telemedicina”.

Como se ve, no existe en ningún caso un mandato de universalización del acceso. No se plantea como meta el acceso residencial. Las inversiones aparecen acotadas preliminarmente tanto por las “posibilidades de la economía del país” y “de acuerdo con las prioridades que se establezcan”. Tampoco se enfatiza en los servicios de e-gobierno y para el ciudadano que permitan acompañar de manera más eficaz otras transformaciones que se invocan en la actividad económica.

Por su parte, en los Objetivos de Trabajo del Partido tampoco aparecen los términos “Internet” o “redes”. El adjetivo “digital” se utiliza solamente una vez para calificar la prensa digital y distinguirla de la prensa escrita.

Tabla 8. Análisis de campos de significación

Búsqueda	Frases	Campo de significación
INFORMACIÓN Cadena de caracteres para la búsqueda: “informa” Variaciones: informar	<ol style="list-style-type: none"> 1. divulgar más la información actualizada sobre las decisiones que se adopten en el país 2. cuenten con la información que les permita ejercer acertadamente sus deberes y responsabilidades 3. mayor información a los militantes, trabajadores y la población sobre los análisis y decisiones de los organismos del Partido 4. sistema de información y de documentación establecido desde el Comité Central hasta la base 5. informarlo al pueblo 6. ventajas de las tecnologías de la información 7. sistema de preparación e información política de los cuadros 8. mantener informados a los militantes 9. supriman los vacíos informativos y las manifestaciones del secretismo 10. exigir de la prensa y las fuentes de información el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades 11. ofrezca información al respecto 12. informen de manera oportuna, objetiva, sistemática y transparente 	<p>12 apariciones</p> <p>Información como objeto que se entrega, distribuye, divulga, ofrece: 8</p> <p>Información-sistema: 2</p> <p>Información-fuentes: 1</p> <p>Información-tecnologías:1</p>

Búsqueda	Frases	Campo de significación
COMUNICACIÓN	1. medios de comunicación masiva	10 apariciones
	2. la comunicación con ella requiere ser más creativa, sistemática, fundamentada y diferenciada.	Medios de comunicación masiva: 5
	3. métodos, formas y vías de comunicación más diversas y eficaces	Tecnologías de la comunicación: 1
	4. las ventajas de las tecnologías de la información y las comunicaciones	Atributos de la comunicación: 3
	5. medios de comunicación masiva	Adjetivos: creativa, sistemática, fundamentada y diferenciada vs. formal, no creativa, regida por criterios obsoletos
	6. medios de comunicación	
	7. formalismo, falta de creatividad y criterios obsoletos que existen en la labor de comunicación social y propaganda	
	8. medios de comunicación masiva	
	9. medios de comunicación masiva	
	10. comunicación e influencia de la UJC con los jóvenes.	

Fuente: elaboración propia a partir de PCC, 2011b.

En las tres etapas que hemos descrito encontramos que la distribución de la conectividad existente (cada vez mayor, pero siempre muy insuficiente) está regida por voluntades políticas de signos variables. En el primer momento de la difusión con fines de apoyo a la función científico-técnica reduce el público objetivo principal a sectores profesionales cerrados y bastante autónomos con capacidad para hacer un uso intensivo del recurso. El principio rector se acercaba al enfoque de I+D.

En el segundo momento, en cambio, si bien no se abandonan las metas y premisas precedentes, se hace mayor énfasis en el uso de las redes y de Internet como instrumento mediador de una extroversión en el plano político-ideológico, con la intención de la batalla ideológica que busca esquivar los ataques y sumar partidarios, en una dinámica contingente. No desaparece el enfoque de desarrollo, pero pasa a otro plano. En el tercer momento en cambio, la estrategia es evidente que se ajustará cada vez más a imperativos económicos. Es en este momento en que la política empieza a recibir cada vez más fuertes críticas.

No se satisfacen expectativas crecientes. Mientras Cuba ha mantenido niveles bajos de penetración de Internet, el mundo ha despegado: 2.400 millones de usuarios⁵⁴, poco más de un 30 por ciento de la población mundial, conforman un ecosistema digital en el que los cubanos tienen muy poca participación. La promesa estatal es que



54 Usuarios de Internet: 2.405.518.376 (ver *Internet World Stats*, 2012).

en el futuro habrá accesos, sin otra restricción que la que imponga la disponibilidad de recursos para ello. Pero si permanecen los encuadres actuales de la política, estas promesas llegarán muy demoradas.

Todo indica que los factores críticos que dificultan la obtención de los recursos seguirán vigentes. Son los márgenes a los que nos hemos referido antes: 1) el mantenimiento del bloqueo, que incrementa las erogaciones para equipos de cómputo y tecnología de redes y además afecta al resto de la economía limitando los ingresos del conjunto y las posibilidades de inversión; 2) el Estado, como único actor económico con control absoluto sobre las telecomunicaciones, prosigue un proceso de reformas cuyos resultados a nivel macroeconómico todavía son discretos.

Después de la llegada del cable ALBA-1, anunciado por Assange en 2008, las autoridades deberán asumir un marco de negociación más complejo con los beneficiarios. Su voluntad política va a empezar a ser cada vez más observada, puesto que constituye el único factor variable en la relación de causalidades del estatus actual de (des) conectividad y (no) acceso a redes.

En el futuro cercano cabe esperar que esta sea una fuente de tensión *in crescendo* y cada vez más franca. Las señales que llegan no son del todo halagüeñas; el mensaje de “ahora hay que pagar el cable”, por lo que se mantiene un perfil bajo del servicio mediante tarifas elevadas, va a ser cada vez más cuestionado. La sociedad acostumbrada a gratuidades y con el bolsillo diezmado, no puede pagar. Casi dos millones de cubanos emigrados, dispersos por el mundo, y cada vez más cercanos a la isla, constituyen un referente y siembran en la conciencia posible nuevas dimensiones en cuanto a alternativas de comunicación y soluciones de trabajo y ocio que afectarían la vida cotidiana de muchos. Las preguntas van a ser otras, se amplificará la toma de conciencia sobre estos temas.

Lo posible y lo soñado de la política

¿Quién discute la política? ¿Cuáles son los ejes de las críticas? ¿Hacia qué modelo dirigen su mirada? La política de acceso social a Internet, cuya postulación teórica no ha llegado a consagrarse ni en cantidad ni en calidad, tal como hemos venido documentando, ha sido tradicionalmente diana de ataques provenientes de sectores cuya agenda explícita es el derrocamiento del gobierno cubano. Los más radicales aseguran que el gobierno es ciberfóbico y ha practicado deliberadamente una especie de *apartheid* informacional para mantener un estricto control sobre la ciudadanía⁵⁵. Otros evalúan la política dando por sentado que sus menudos

|||||

resultados son el fruto de la ineficiencia estatal y de la apatía por estos factores modernos que implicarían un tipo de gobierno más ligero, flexible y plural. Ambas posiciones, además, suelen ocultar o minimizar la política de guerra no convencional norteamericana contra Cuba y su influencia sobre el alcance que ha tenido Internet en el país (Suárez, 2013).

Estos sectores han protagonizado durante años un tipo de diatriba muy ideologizada, que no reconoce mérito alguno a las autoridades cubanas, que considera a la sociedad cubana como un contingente de descerebrados incapaces de elegir por sí mismos sus opciones, y que no busca incidir negociadamente sino por la fuerza, identificando

***Más de veinte años de crisis
produjeron nuevos actores sociales
en Cuba, comprometidos con las
motivaciones históricas de la
Revolución y también capaces y
dispuestos para cuestionarlo todo.***

alianzas con intereses foráneos cuya negación de la soberanía de Cuba no se disimula. Frente a estos ataques, el gobierno cubano ha tendido también a radicalizar sus posiciones, a establecer parapetos, a justificar el sobredimensionamiento de los aspectos de control, y a no sentirse forzado al diálogo y la transparencia.

Pero mientras esa especie de juego de acción/reacción se estableció como casi único eje de la discusión sobre Internet en Cuba, con inconfundibles rasgos pavlovianos por lo condicionadas que llegaron a ser las respuestas respectivas, la sociedad cubana estuvo cambiando y de muchas maneras indica que prefiere remontar la mayoría de estos discursos preconstruidos. Es lo que el politólogo cubano Rafael Hernández describe como la emergencia de “un nuevo tejido social y cultural, incluida una esfera pública ampliada”⁵⁶, cuya existencia los políticos deberían advertir.

“En ese tejido social y en esa esfera nuevas, los vibradores ideológicos no se contienen en el discurso político de las instituciones y los aparatos ideológicos del Estado, sino que se han descentralizado

56 Rafael Hernández, politólogo. Director de la revista *Temas*. Entrevista con la autora, septiembre de 2013.

y diversificado. Este cambio es fundamental no solo para la hegemonía, sino para la práctica de la política cotidiana. [...] ¿Cuál es el desafío para los políticos? Ser capaces de tomar conciencia de la nueva situación, que responde a un cambio estructural, no a una circunstancia económica temporalmente adversa, ni a la politización de un sector determinado, que de pronto se convierte en ‘problemativo’. Si fuera así, sería una ‘desviación’ fácilmente tratable”.

Más de veinte años de crisis produjeron nuevos actores sociales en Cuba, comprometidos con las motivaciones históricas de la Revolución y también capaces y dispuestos para cuestionarlo todo. La política de acceso social a Internet, que puede parecerle a algunos hija del más “puro sentido común”, o un completo sistema de obviedades, es para otros (muchos) motivo de debates, propuestas, diálogos que han venido nutriendo una *agenda paralela* que objeta algunos de sus rasgos, e incluso avanza hacia la proposición de soluciones, superando ampliamente la fase de la queja.

“Cuba no puede seguir postergando la actualización de sus políticas públicas con respecto a Internet y las TIC. Es necesario analizar críticamente las limitaciones de las regulaciones actuales para la participación ciudadana y los desafíos para integrar de manera sustantiva los cambios sociopolíticos y económicos —con énfasis en las modificaciones de las formas de propiedad— que tienen lugar en el país” (Díaz y Sokooh, 2013: 63). Es imperativo, según se afirma desde una de las más importantes revistas de ciencias sociales en Cuba, y esta “actualización” debe estar anclada precisamente en la lógica de las propias reformas que lleva adelante el gobierno.

La política de acceso social a Internet en Cuba suscita cada vez más atención de sectores sociales diversos que comienzan a conseguir voz y protagonismo en la expresión de sus criterios, y que eventualmente pueden llegar a presionar la agenda institucional. Este proceso recién comienza y no se visibiliza a través de los medios tradicionales de expresión. La prensa nacional regularmente pregunta poco y cuando lo hace recibe respuestas prefabricadas o es teledirigida por argumentaciones oficiosas. Medios como la radio, la televisión y la prensa impresa no suelen incorporar las críticas que sí se expresan de manera creciente en los ámbitos intelectuales/profesionales y sobre todo a través de los intercambios en las propias redes digitales.

Para contrarrestar los silencios surgen expresiones muy disímiles, la mayoría de ellas puestas a circular, compartidas y desarrolladas en las redes. Un primer antecedente de este comportamiento fue la llamada “guerrita de los e-mail” que entre enero y febrero de 2007 movilizó, utilizando las propias cuentas de correo de la red Cubarte, a una parte

importante (no solo numérica) de la intelectualidad cubana en torno a una revisión histórica de la política cultural de la Revolución Cubana. Una intelectualidad conectada por e-mail⁵⁷ forzó a poner en agenda un conjunto de temas que ni por asomo los medios de comunicación acogen todavía.

“El cambio de fondo (en la comunicación y en todo lo demás) ocurre en el contexto social de la política. En materia de comunicación, el principal ha sido la disolución de la línea divisoria adentro/afuera. Este cambio no depende de que todo el mundo esté conectado a Internet; y no ocurre solo para los que sí lo están. Está claro que los cubanos residentes en la isla mantienen montones de vasos capilares con ese ‘exterior’, salen y entran, coexisten con casi tres millones de visitantes, tienen parientes y amigos afuera, pueden oír la BBC o Radio Nederland, y también, por cierto, usan el correo-e, donde tienen millones de cuentas, cifra que se subestima o se soslaya. El hecho es que no están en una cueva, adivinando lo que pasa afuera”⁵⁸.

Un importante acervo de opiniones se puede encontrar en intervenciones artísticas —desde la literatura, la plástica o la música—, la investigación social y el cotidiano corrillo de la cada vez más concurrida blogosfera cubana. En todos esos focos, donde aparecen sobre todo jóvenes profesionales, de esa porción de cubanos conectados de muy disímiles e intermitentes formas a Internet, se encuentra una actitud crítica, observadora y propositiva.

“Da la impresión de que para la American Telephone Company (ETECSA, por sus siglas en español), y para la prensa irresponsable que reproduce sus comunicados como lo haría Poncio Pilatos, los cubanos somos una especie de anormales que debemos, antes de contar con la posibilidad real de navegar en Internet, aprender a hacerlo de a poquito, y claro, pagando hasta el último quilo que tengamos en la cartera (...). Se aduce

|||||

57 La red Cubarte llega ya a más de 800 instituciones, cuenta con más de 400 enlaces dedicados, más de 300 están en las provincias. Tiene un canal de 6 megabytes para la conexión internacional, y uno de 2 megabytes para el tráfico nacional. La demanda sería de 18 megabytes. De los 11.000 usuarios de la red, unos 4.000 se conectan por acceso conmutado: “se trata de dedicar esos accesos conmutados fundamentalmente a los artistas, los creadores, a los intelectuales, porque no tienen una sede, o sea, no es una institución, que están sentados en un lugar, lo tienen que hacer desde su casa, desde donde puedan hacerlo, y la única forma en estos momentos es darles el acceso conmutado”, con las dificultades que implica por la calidad de la última milla. Ver Rafael de la Osa. Programa Mesa Redonda de la Televisión cubana: “Cuba. Internet y las redes nacionales”, 7 de agosto de 2013. Transcripción de la autora.

58 Rafael Hernández. Entrevista con la autora.

que las desmesuradas tarifas que tendrá el servicio (lo cual se reconoce autocríticamente como si eso resolviera algo) responden a la débil infraestructura de telecomunicaciones del país, y se sugiere con sutileza que esas tarifas privilegian a la navegación nacional para educar a la gente en el consumo de lo propio, con lo cual se le echa leña a la costumbre de decirle a uno lo que tiene que hacer, o lo que es bueno y lo que es malo, como si uno fuera mongol o descerebrado” (Rodríguez, 2013).

La incomunicación de la política es uno de sus sins: deja espacio para la burla, el sarcasmo, las increpaciones. Todavía pesa en la memoria el modo en que las autoridades de telecomunicaciones manejaron y manejan, con excesiva discreción, ocultamientos y disimulos, el proceso de construcción y tendido del cable submarino ALBA-1. Haber adquirido conciencia de que la información sobre una inversión pública estaba siendo escamoteada, significó para muchos una puerta abierta para próximos cuestionamientos.

Desde mediados de 2007 trascendió el proyecto, pero no fue hasta octubre de 2009 cuando se conoció el cronograma básico. Los trabajos se iniciarían definitivamente el 14 de octubre y terminarían en dos años (2011). En enero de 2010 Boris Moreno, viceministro del Ministerio de Informática y Comunicaciones explicaba refiriéndose al cable que “cuando entre en funcionamiento proporcionará una mayor calidad en las infocomunicaciones, [sin embargo] no significará necesariamente una extensión de las mismas”. En febrero de 2011 llegó el cable a la zona de Siboney en Santiago de Cuba. Pero las noticias se congelaron hasta julio de 2012 cuando las autoridades venezolanas informan unilateralmente que “el cable está operativo”⁵⁹. Nuevamente se produjo un *impasse*. El 24 de enero de 2013 ETECSA (ETECSA, 2013a) debió emitir una nota informativa de apenas tres párrafos en la que, sin mencionar el motivo de esta comunicación pública, confirmaba que el cable submarino ALBA 1 estaba operativo desde agosto de 2012 y “recientemente” (tomando como referencia el 24 de enero, fecha en que se publica esta nota) había entrado en un “período de pruebas”. “Cuando concluya el proceso de pruebas, la puesta en operación del cable submarino no significará que automáticamente se multipliquen las posibilidades de acceso”, ratificaba el comunicado, que trataba de responder indirectamente a una opinión de una empresa consultora de telecomunicaciones en Estados Unidos, Renesys, según la cual mediciones de

|||||

tráfico desde Cuba indicaban que “el misterioso cable estaba activado” (Madory, 2013a y b).

Plazos que no se cumplen, informaciones incoherentes, rumores acerca de corrupción (Martínez, 2011), sustitución de ministros y vices-ministros, la prensa guardaba silencio y las fuentes institucionales se atribuyeron el derecho de ser parcas. Desde enero hasta el 28 de mayo de 2013 no hubo ninguna nueva información que diera cuenta de cómo se estaba utilizando una inversión de entre 60 y 70 millones de dólares. Ese día, la *Gaceta Oficial* publicaba el anuncio del servicio Nauta, el primer servicio de acceso público a Internet en Cuba, que nació con unas tarifas prohibitivas.

Un importante acervo de opiniones se puede encontrar en intervenciones artísticas –desde la literatura, la plástica o la música– la investigación social y el cotidiano corrillo de la cada vez más concurrida blogosfera cubana.



Una muestra de caricaturas de Lázaro Saavedra⁶⁰, artista plástico cubano que ha dado un seguimiento en clave de humor a la imposibilidad de los cubanos de tener acceso a Internet. En el Cuadro 1 (izquierda) se representa al conquistador español en un estatus de superioridad por tener acceso

60 Lázaro Armando Saavedra González (La Habana, 1964) Vive y trabaja en Cuba, graduado en el Instituto Superior de Arte de La Habana en 1988. Ha sido, a su vez, profesor de Pintura de la Facultad de Educación Artística del Instituto Superior Pedagógico y del Departamento de Pintura del ISA entre 1992 y 2006. Es “uno de los más importantes artistas plásticos cubanos contemporáneos. Cultiva la pintura, la fotografía, el dibujo, así como el *performance*, la animación digital, la instalación, el video y el arte en la red”. Ver *En Caribe. Enciclopedia de Historia y Cultura en el Caribe*.

a Internet, mientras los “indios” cubanos, apocados y en desventaja, valoran entre ellos confirmar su propia historia en los contenidos de la web. Según la narración histórica, Hatuey fue un líder taíno que se rebeló contra los colonizadores y fue quemado en la hoguera. El poderoso controla el canal de comunicación; es el único que puede buscar. En el Cuadro 2 (derecha) el sujeto autoritario impone un canon valorativo sobre Internet y trata de hacerlo pasar como consenso, pero el “público” no puede disentir, no tiene el recurso expresivo (el brazo).

La decisión de derivar hacia el mercado el primer incremento del acceso *postcable* (Nauta) buscando extraer los costos de la instalación de los bolsillos de los usuarios ha desatado diversas expresiones. No existe un consenso ni siquiera en un plano técnico-económico. Observadores fundamentales como Rafael de la Osa (director de Cubarte) y Pedro Urra (ex director de Infomed) difieren en sus puntos de vista, pero ellos también comienzan a ventilar sus criterios de manera pública y sus criterios seguramente influyen:

“Atendiendo a la situación económica del país, la más rápida amortización del canal de comunicaciones que representa el cable submarino se logrará con el servicio de voz (telefonía) y no con el de acceso a Internet. Es lógico entonces comprender que se contratará un ancho de banda para acceder a Internet, proporcional a la capacidad de pago que se tenga, y por un rato no será ni siquiera suficiente para cubrir la actual demanda de las capacidades instaladas, en permanente estado de congestión con índices superiores al 95%” (De la Osa, 2013a).

“Ahí hay una falacia, ahí hay una cosa que no está clara. [...] Una de las cosas increíbles que a mí me han llegado a decir es: ‘No, no, pero cuando esté el cable que no se embulle la gente porque de todas maneras hay que pagar lo que se debe’, lo cual es un enfoque que en el fondo está escondiendo... [...] Eso paga y repaga todo, pero con otro enfoque de utilización del canal, y sin renunciar a la soberanía nacional ni al concepto de espacio informativo nacional. [...] Para mí, básicamente, es un tema político”⁶¹.

Melchor Gil, quien actualmente ejerce como asesor del Ministerio de Comunicaciones, y antes ha sido viceministro y rector de la Universidad de Ciencias Informáticas, elabora un balance en estos términos:

“Por diversas razones, los que hemos estado involucrados en los organismos rectores de la informática no hemos sido capaces de convencer a la dirección del país, sobre todo a la dirección que

|||||

tiene que ver con quien me asigna los recursos, que es el Ministerio de Economía y Planificación, de que los gastos que se hagan en la informática y en el desarrollo, en el acceso a Internet, no son gastos [...] [sino] una inversión que es necesaria para el desarrollo económico y social del país, porque esto es difícil medirlo. [...] Los cuadros⁶² nuestros no han sabido concientizarlo, entonces ven en Internet un gasto: hay que pagar el acceso, hay que poner computadoras, hay que pagar conectividad [...] Es como lo ven y como nosotros no hemos sabido, la culpa es nuestra, no es de nadie, es nuestra, de los que hemos trabajado en esto”⁶³.



Estas caricaturas de Saavedra ilustran la función controladora y la potencial pérdida de poder de los actores que lo detentan. En el Cuadro 1 (izquierda) el sujeto, que sí tiene acceso a Internet, ha introyectado tanto la idea de riesgo (para los otros) que le genera angustia la posibilidad de su diseminación. En el Cuadro 2 (derecha) una de las síntesis más elaboradas de la paradoja histórica: el Héroe Nacional José Martí, cuya obra política durante el siglo XIX se produjo en lo fundamental mediante el ejercicio periodístico, y en particular desde el periódico *Patria* (1892), el órgano del Partido Revolucionario Cubano (PRC), que encabezó la segunda y definitiva guerra contra el colonialismo español (1895) quiere realizar su obra publicística, pero el actor todopoderoso que controla los canales de comunicación, degrada la iniciativa y patentiza su dominio impidiendo esa expresión, sin considerar ni siquiera su origen. Martí se escapa a esa racionalidad, utilizando la oferta de libertad que supone Internet. El controlador queda desconcertado.

62 Dirigentes.

63 Melchor Gil fue Director Nacional de Informática del Ministerio de la Industria Sideromecánica y Electrónica (SIME), Viceministro de la Informática y las Comunicaciones, Rector de la Universidad de Ciencias Informáticas y actualmente es asesor del Ministerio de Comunicaciones. Entrevista con la autora, septiembre de 2013.

Existe una sospecha compartida por muchos observadores: no todas las instituciones estatales, y sus respectivos agentes, líderes, etc. han estado igualmente persuadidos de la necesidad de la infocomunicación y el acceso a las redes dentro de un posible modelo de desarrollo cubano. Algunos pueden haberlo visto como un problema antes que como una oportunidad, sobre todo aquellos que sobredimensionaron a Internet como un entorno no seguro, no solo en cuanto al control de los datos y los sistemas, sino también por los “riesgos” ideológicos que entraña la relación de intercambio informacional fluido con un espacio básicamente desregulado.

Un analista como Juan Fernández, del MINCOM, sostiene que la sociedad cubana no ha tenido listos todos los elementos de un ecosistema de innovación capaz de brindar un ambiente propicio para la extensión de las redes en función del desarrollo económico, empresarial:

Son miembros del ecosistema tanto aquellos que generan como los que consumen la innovación; por ejemplo, en el campo de la informática tanto los que generan la informática como los que la consumen []; son también las condiciones del entorno, las fuentes de financiamiento o de suministros, las regulaciones, el marco regulatorio, todo eso forma parte del ecosistema. Ahora, ¿en Cuba qué faltaba en ese ecosistema? Los usuarios, los que lo usaban [] en aquellos sectores donde nosotros tenemos usuarios es donde ha florecido el sector. El sector de la salud, ¿por qué Cuba puede mandar médicos a todos lados del mundo?, porque empezó teniendo un sector de la salud endógeno [] y precisamente eso es lo que fue capaz de escalar y de llevarlos para afuera del país, porque tenía, tuvo usuarios y tuvo resultados y desarrollo dentro de Cuba. [] Una de las limitaciones que yo le veía al modelo en Cuba era la parte de la falta de usuarios”. ¿Las causas? “No, eso por razones, diríamos, históricas, un poco el huevo y la gallina también, porque si hubiera habido un concepto de esto, pero es que no lo había, pero no lo había porque la economía no estaba lista para eso. ¿Tú te crees que de verdad?, incluso ahora, yo, que soy un defensor de las TIC para el desarrollo, que voy a todos lados del mundo por ahí, yo me doy cuenta de que por muchos proyectos que tú hagas de TIC [] Cuba [] le puede sacar poca ganancia a proyectos de TIC para el desarrollo en las condiciones actuales, y no solamente porque haya déficits, como yo te digo, quizás en relaciones económicas, en redes, qué sé yo, sino al revés, porque hay por otro lado mucho proteccionismo a la industria y no hay una necesidad de buscar esa eficiencia extra. Porque si eres eficiente bien, y si no, también, ¿entiendes? [] Nosotros llegamos a hacer programas piloto que hacían cosas de

comercio electrónico, pero después fallaban cosa elementales como que no había el stock en el almacén, como que se pensaba que había y no había, o sea, ¿te das cuenta que tiene que haber un nivel mínimo de organización en la economía para que esto se pueda montar arriba? Y no niego que quizás en algunos sectores sí, en algunas cosas puntuales sí se podía, o sea, porque no hay que generalizar al cien por cien, pero yo diría que como tendencia nacional, (...) ahora es que se están creando las condiciones⁶⁴.

La mayoría de los testimoniantes-analistas a los que tuvimos acceso durante la investigación, hicieron análisis autocríticos, refiriendo las de-

La política de acceso social ha sido enunciada por diversas vías, pero no explicada ni debatida suficientemente, su potencial democratizador no es inequívoco.

ficiencias del entorno que les correspondió, intentaron buscar explicaciones del estatus en el que el país ha llegado a esta etapa *postcable*. Casi todos insistieron en “salvar” la “genialidad”, la “visión” de Fidel Castro, a quien reconocen como el principal promotor de las realizaciones relativas a la informática y las telecomunicaciones en el país desde fechas muy tempranas. Lo que predomina es la explicación de que a pesar de Fidel las cosas no salieron mejor. Además de los rasgos de su inteligencia y su capacidad de anticipación ampliamente demostradas estaba pesando en ello precisamente la falta de unas pautas políticas bien precisas que no propiciaran la improvisación y el voluntarismo. Es presumible que Fidel entendiera mejor que nadie todo el grosor económico y social de estas tecnologías, pero también era, entre todos, casi exclusivamente el actor que más poder efectivo tenía para conducir voluntades y destinar recursos a un empeño en que supusiera un valor estratégico.

Un proyecto como el de la UCI pudo no haber existido nunca, porque no nació de una evolución natural dentro de un modelo de desarrollo económico o institucional, sino de un propósito “guerrillero”, de una “iluminación”, de una acción que reviste cierto



64 Juan Fernández. Entrevista con la autora.

mesianismo propio de este tipo de liderazgo. Cuando nace la UCI, existían otras universidades en Cuba donde también se formaban, con una larga tradición, ingenieros informáticos. Pero ninguna de ellas recibió los beneficios en recursos materiales y humanos y el apoyo político que tuvo la UCI. De hecho cuando Fidel debe ceder la dirección del país, la UCI comienza a pasar paulatinamente a integrarse en similares condiciones que sus pares al sistema institucional vigente.

Yaima Pardo, directora de programas de televisión en el Instituto Cubano de Radio y Televisión, acaba de publicar su documental *Offline*, una realización independiente y de muy bajo presupuesto con una calidad muy alta. Durante 35 minutos, con formas visualmente intensas que exploran y remiten a las pantallas de Internet y los ambientes de hipercomunicación, el documental expone a través de la voz de los entrevistados una agenda completa de requerimientos a las autoridades: “¿Cómo no vamos a usar una herramienta tan socialista?” se preguntaba Pardo cuando inició la investigación. Estaba en Colombia en 2012 y comparó la calidad y los usos que tenía Internet en el ambiente universitario que ella compartía en aquel país.

La mayoría de los (potenciales) usuarios-entrevistados en el documental *Offline* —algunos están muy desconectados—, no consideran suficientes las explicaciones acerca de los impedimentos que imponen el bloqueo y la falta de recursos financieros. Sospechan o dan por sentada la falta de voluntad estatal para realizar el sueño de un país conectado pues, según lo expresan, las autoridades tienen ante todo interés por mantener el control ideológico de la sociedad. Le preguntamos a Pardo si su material tenía alguna intención antigobierno: “No, al contrario, no es contra sino es para que las políticas del gobierno tengan representatividad, que entiendan, a veces, sobre todo es eso, esto que yo estoy haciendo es una herramienta para dialogar, yo, igual que el otro documental, el de los ancianos, yo lo que más quisiera es... lo que pasa es que esos son mis discursos, tú escribes y yo hago mis textos desde otra perspectiva, ¿no?, y es para dialogar, es para dialogar y para que aterricen, porque a veces yo pienso que ellos no saben lo que está pasando o que no lo quieren saber, y entonces yo necesito decírselo, decirles: ‘Mira, esto es lo que estamos pensando una serie de personas, por favor, escúchenos’, vaya, si quieren, esa es la idea”⁶⁵.

65 Yaima Pardo. Graduada de Artes Escénicas en el Instituto Superior de Arte (ISA). Trabaja como directora de programas de televisión en el Instituto Cubano de Radio y Televisión (ICRT). Es además realizadora de documentales. Directora de *Offline*, documental de 35 minutos que discute sobre la relación de Cuba con Internet. Entrevista con la autora, septiembre de 2013.

Un joven desarrollador para la web, miembro de la comunidad BloggersCuba, reflexionaba en 2008 sobre su propia circunstancia de vida y sus relaciones con Internet:

Ya he hablado antes de mi adicción a Internet, y como todo adicto tengo que pagar las consecuencias que esta enfermedad incurable, progresiva y mortal conlleva, pero yo necesito tener contacto con el mundo, hablar con las personas aunque estén a miles de kilómetros, compartir conocimientos, aclarar mis dudas, crear proyectos, enterarme de lo que sucede, polemizar, discutir, decir y hacer. Hay muchas cosas de las que carezco, hay muchas cosas que añoro tener, hay muchas cosas que necesito. Por ejemplo, yo quisiera un dominio que sea cubano, ¿rogertm.cu tal vez?, yo quiero que las personas sepan de solo ver mi dirección, que yo soy cubano y no de otro lugar. Otro ejemplo, yo quisiera ser *freelancer* y hacer mis trabajos a domicilio vía Internet y desde mi casa claro, así dedicarle todo el tiempo a lo que me gusta (la web) y ayudar a que avance el buen uso de Internet en Cuba. Otro más, yo quisiera poner mi granito de arena con tal de que en mi país las personas puedan tener acceso a Internet más libremente. Y otro más, yo quisiera que se escucharan mis propuestas y no me las troncharan los jefes que no se enteran de lo importante que es para una empresa tener un sitio en Internet, que no ven más allá del dinero que sueñan tener sobre su escritorio y no dan paso a nuevos y revolucionarios proyectos que les traerían los clientes a la puerta de sus oficinas. [...] El problema sigue siendo que tengo que trabajar para el Gobierno, pero no es que no me guste trabajar, al contrario, me agrada mucho, pues como reza un antiguo proverbio chino (todos los proverbios chinos son antiguos) —*Búscate un trabajo que te guste, y no trabajarás nunca*—, pero trabajar para el Gobierno en Cuba tiene como consecuencia malos salarios y que el dinero no alcanza y un largo etcétera (Trabas, 2008).

Acerca del estadio actual hay algunos consensos entre los grupos críticos. Se cuestionan el mantenimiento de restricciones cuya eficacia además está siendo puesta en tela de juicio por la práctica (la imposibilidad de importación de equipos para redes LAN *wireless*, cuando existen por todas las ciudades de Cuba redes locales creadas en barrios, con muchas de ellas inalámbricas); la dilación de soluciones que implican descentralización y una visión del entramado de redes distinto en el país (la utilización de WiFi para servicios públicos); el mantenimiento de los precios del servicio público; la resistencia a replantearse los objetivos de la política (el modelo de negocios basado en el cobro por la conexión y no por los contenidos/servicios informacionales, o el mantenimiento de

la controvertida Resolución 127); la falta de publicidad y transparencia de a gestión de las instituciones implicadas; la resistencia a enrolar a los nacientes sectores cooperativo y privado para gestionar parte de los tramos de acceso (cibercafés) y de los posibles servicios; el cobro por el acceso a la red nacional desde los Telepuntos, entre otras...

La crítica está cada vez más acompañada de sugerencias (de la Osa, 2013) que, en condiciones de mayor diálogo podrían ser canalizadas o por lo menos evaluadas, pero que hoy quedan soterradas por la incomunicación y la falta de diálogo que ha predominado y que hasta las propias autoridades han comenzado a detectar como un factor de riesgo.

Solo habría que recordar la inédita reunión que sostuviera el actual viceministro de Comunicaciones Wilfredo González con un grupo de blogueros en la sede del Ministerio el mismo día en que se dieron a conocer las Resoluciones 197/2013 del MINCOM y la 182/2013 del Ministerio de Finanzas, que establecían el servicio Nauta con unos precios muy cuestionados por excesivos⁶⁶. Esa misma tarde, a pocas horas de que la *Gaceta Oficial* comenzaba a circular en papel y se publicaba en su versión digital, González invitó a blogueros “revolucionarios” para darles explicaciones de primera mano, seguramente considerando la capacidad de comunicación emergente de estos actores en Internet (López, 2013) y anticipándose al aluvión de críticas previsibles.

La política de acceso social ha sido enunciada por diversas vías, pero no explicada ni debatida suficientemente, su potencial democratizador no es inequívoco. No es fruto de una construcción colectiva que integre de manera orgánica la visión de agentes externos, expertos o no, evaluadores y posibles beneficiarios. El conjunto de la sociedad apenas tiene acceso a unos pocos documentos programáticos escasos y dispersos. Desde sus orígenes, no se fundamentó en un diálogo sino que fue más bien el resultado de eventos focalizadores en los que predominó la identificación de requerimientos por parte de los actores estatales, mientras que la población no alcanzaba a tener un nivel de expectativas creado con el que pudiera intervenir en ese diseño (Medellín, 2004: 37).

Durante un *focus group* virtual que realizamos como parte de la investigación, una de las participantes utilizaba el término “incertidumbre” cuando se invitó al grupo a pensar en el futuro de la conectividad en Cuba en un plazo de cinco años. “Es difícil prever el futuro con las incertidumbres que se ciernen en Cuba en lo relativo al tema Internet. Incluso como ‘actores más activos’ de la comunicación que se

|||||

nos supone a los periodistas, al menos yo no tengo información de cuáles son los planes nacionales de desarrollo a mediano o largo plazo de las infraestructuras necesarias para darle el impulso a la conectividad de la isla que la gente espera”.

Un joven periodista, que actualmente trabaja para el Departamento Ideológico del Comité Central del Partido, y que concurre habitualmente a espacios de opinión en Telesur, reaccionó desde su blog personal con duras críticas ante la postura de las autoridades de la única empresa de telecomunicaciones de Cuba, durante una de las pocas comparecencias públicas en televisión, en agosto último.

***La política de acceso social
ha estado inserta dentro de
una política más general de
informatización de la sociedad,
donde no ha sido eje principal.***

“¿Cuándo, ETECSA?”, así de urgente es la pregunta y quedó en el aire como si no pesara. [...] Es solo una pregunta: ¿cuándo? Es necesaria, más bien imprescindible. ¿No existe un cronograma? Por los argumentos escuchados de boca de un directivo de la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba en el programa radio-televisivo Mesa Redonda, entiendo que sí, que está diseñado, que se vienen ejecutando inversiones sin pausa. Pero si vamos a informar, ¿por qué hacerlo a medias? ¿Acaso frases como ‘estamos estudiando’, ‘sí, pudiera ser’, ‘estamos en eso’, ‘sí, efectivamente’, ‘estamos trabajando’ son las respuestas que el pueblo merece? Obviamente, no. ¿De qué manera podemos hacer contraloría de las instituciones que responden al pueblo si no conocemos de proyectos concretos y cronogramas de ejecución?” (Legaño, 2013).

Un buen balance sobre esta realidad la aportaba el joven investigador cubano Hamlet López al reconocer que

“si bien el programa cubano considera que la informatización debe ser un programa integral que abarque a toda la sociedad, y que en las condiciones económicas del país resulta mucho más eficiente en términos de desarrollo priorizar los usos sociales e intensivos de la tecnología, su concepción no muestra una

comprensión integral de la capacidad de las TIC para empoderar a la sociedad y, por tanto, de impulsar el desarrollo. El programa parece asumir que basta con el protagonismo del Estado en la puesta a punto de la infraestructura mínima necesaria, el marco regulatorio, y en la producción y diseminación de contenidos, para que las TIC tengan un efecto en la racionalidad y eficiencia de los procesos sociales y económicos del conjunto de la sociedad, y que a la larga se convierta en un factor de mejora continua en los indicadores económicos y sociales. Muestra una concepción lineal del impacto de las TIC en el desarrollo, al no considerar a la sociedad en su diversidad como protagonista y proveedora de contenidos y servicios, poniendo en riesgo los efectos multiplicadores y sinérgicos de las TIC en la cultura” (López, 2008).

Conclusiones. una agenda mínima para la actualización de la política

Esta investigación ha permitido arribar a ciertas conclusiones preliminares analítico-descriptivas que pueden llegar a tener además un componente propositivo y que responden a los objetivos definidos en el diseño metodológico que la guió:

- 1| La política de acceso social ha estado inserta dentro de una política más general de informatización de la sociedad, donde no ha sido eje principal. El carácter “social” del acceso remite a su condición de acceso colectivo y desde espacios institucionales. Se identifica lo institucional con lo social, a partir de una matriz que deja intacta la separación tradicional público/privado. Durante la mayor parte del tiempo la gratuidad ha sido también un valor considerado dentro del atributo de “social”. Más recientemente este valor se relativiza. Se publicita la necesidad de cobrar a un tipo de usuario para sostener el servicio liberado de pago o subsidiado a otros. El acceso social se constituye como una alternativa posible frente a la imposibilidad de acceso universal o pleno. Estos últimos no son horizontes identificados como posibles. La deuda de acceso social/estatal/institucional es todavía tan alta que ni siquiera se vislumbra una solución de acceso residencial masivo, como no sea dirigida por el mercado, y regulada por los precios. Ya se comienza a esbozar la posibilidad de que personas naturales en el futuro puedan comprar el servicio, pero es

de suponer tarifas altas. Hasta ahora predomina la lógica de recuperar la inversión que supuso la instalación del cable para ir disminuyéndolas en la medida en que se pueda incrementar la conectividad del país, antes dependiente de conexiones satelitales y hoy centradas en el cable submarino de fibra óptica ALBA-1. Este régimen fortalecerá la dualidad en el acceso, lejos de reducirla.

- 2| Aún con los estrechos márgenes que impusieron el bloqueo y la crisis económica, no circunstancial sino estructural, que comenzó a manifestarse a partir de los años noventa en Cuba, las matrices desde las que se desarrolló esta política de acceso fueron de orientación socialista y estatista: se propuso evadir al mercado como distribuidor principal del recurso escaso de la conectividad, y priorizar sectores que apoyaran planificadamente tareas de desarrollo integral del país previstas en un diseño político centralizado por el propio Estado. Como toda elección, dejó fuera grupos y sectores cuya capacidad para reflejar socialmente el impacto de la conectividad también hubiera sido fundamental, de haber sido dialogado y enunciado en un marco más plural.
- 3| En el diseño de esta política ha predominado la denominada “tiranía de la oferta”. Se basa en la iniciativa de la autoridad autoinvertida de un criterio experto y político de justicia, y asumiendo que el Estado socialista garantiza *per se* y plenamente la función democrática de representación. Durante un tiempo esa autoridad pudo maniobrar con un alto nivel de opacidad sobre su gestión, sin compromisos de difusión, divulgación, debate o escrutinio público acerca de la política de acceso. Cada vez es más difícil. La política se encuentra en un punto de ajuste donde necesitará clarificarse o incluso replantearse mediante diálogos y explicitar sus objetivos, hitos, fases, montos de inversiones, resultados esperados, so pena de seguir alimentando insatisfacción, incomunicación, distanciamientos, confrontación, etcétera.
- 4| El estilo que ha predominado en la gestión de los accesos ha sido restrictivo, a partir de la sobrepresencia de elementos de seguridad y control, justificados o no, cada uno en su contexto, y de la escasez de conectividad. Desde los orígenes

los accesos fueron restringidos, vigilados por humanos o por máquinas, con contenidos y servicios filtrados. En la mayoría de los casos los argumentos que acompañan este comportamiento apelan a la necesidad de racionalizar los usos del ancho de banda, pero han existido muchos casos de uso discrecional, algunos de raíz ideológica, amparados por la ambigüedad de la normativa vigente (Álvarez, 2013). Las decisiones concretas de administración de redes de una institución a otra pueden diferir ampliamente. En la medida en que mejoren las condiciones de conectividad, la mayoría de estas restricciones dejarán de tener fundamento o se redimensionarán.

- 5| De muchas maneras está planteada la necesidad de sintetizar y actualizar el marco legal regulatorio. La elaboración de una primera Ley de Telecomunicaciones podría ser una ocasión propicia para incentivar el diálogo social y acercar a diversos actores cuyas agendas competen a los legisladores. Esta nueva ley deberá considerar distintos y mayores rangos de derechos y potestades para los usuarios de servicios de redes informáticas.
- 6| Las condiciones de escasa conectividad incrementaron las desigualdades infocomunicacionales preexistentes: puede hablarse de usuarios directos, indirectos y de desconectados, pero también de inforricos e infopobres en una escala muy propia considerando las condiciones de partida de un país prácticamente sin analfabetismo en adultos y con un alto nivel de escolarización, más otros indicadores que podrían matizar este panorama y hacerlo bien distinto del regional. No obstante, la política de acceso social no se focaliza en la corrección de estas desigualdades. La población en desventaja socioeconómica padece también una desventaja infocomunicacional. Los más beneficiados por el uso de Internet compartían algunas circunstancias de partida ventajosas: sectores intelectuales, profesionales, educacionales, ciertos servicios y actividades económicas relacionados con las exportaciones y ciertas capas directivas de la economía y la política.
- 7| Existe consenso acerca de que los cambios que se desarrollan en la actualidad en el modelo económico deben influir positivamente en la gestión de esta política al implicar

mayor racionalidad económica y social, promoviendo un modelo multiactoral. Pero el logro de una mayor correspondencia funcional y cuantitativa entre la economía y la política social no deberá convertirse en principios economicistas y eficientistas que releguen el objetivo social y de desarrollo largoplacista. Por otra parte, la concurrencia de tipos de actores múltiples en la economía, promovidos por las reformas actuales en el modelo económico, también deberán activar la desconcentración y distribución de poder (Espina, 2012: 170).

- 8| La revisión de las estrategias podría incluir el reconocimiento y legalización de las redes físicas ciudadanas que se han venido difundiendo, sobre todo en barrios de las ciudades principales del país y que podrían acoplarse a redes nacionales públicas para interactuar con ellas. Las redes sectoriales “estructuradas desde su inicio de forma vertical, con muy poco nivel de interconexión con sus homólogos de otros sectores” (De la Osa, 2013a), deberían poder revertir este comportamiento para ir conformando una red nacional robusta no solo en términos de conectividad sino también en función de contenidos y servicios.
- 9| El enfoque de pago-cobro por el acceso y la conectividad podría ir dando paso a un modelo de pago-cobro por contenidos/servicios de importancia social y de valor agregado. Esto dinamizaría una parte de la industria del *software*, brindaría incentivos a la industria de los contenidos y permitiría cada vez más nacionalizar el tráfico, pero haciéndolo no sobre la base de la restricción, sino aprovechando las fortalezas de una oferta de servicios/productos nacionales.
- 10| Los rasgos de uso con sentido y de apropiación social de Internet (Martínez, 2001: 509-542), requieren un esfuerzo de alfabetización y luego de planificación en una escala social macro para asegurar las formas en que deben restituirse efectivamente a la sociedad el acceso que solo un fragmento de ella experimenta por ahora. Ni siquiera están garantizadas las mejores condiciones para el aprovechamiento indirecto de las TIC y en realidad la apropiación social no se desarrolla plenamente cuando predomina un ambiente de constrictión y tan baja penetración del acceso.

“Tanto los soportes materiales como las disposiciones cognitivas pueden ser con provecho colectivamente apropiados dentro de lo que llamamos una *estrategia de desarrollo de cibercultur@*, opuesta en tres frentes a la tendencia dominante, es decir que parta *de abajo hacia arriba*, que conecte *desde dentro hacia fuera* y que se difunda *entre los confines: entre las redes de las variadas periferias*” (González, 2008: 53). En esta formulación del comunicólogo mexicano Jorge González se encuentran ciertas claves de las que podría apropiarse Cuba en el intento histórico de consolidar, también *con y desde* las TIC, una sociedad anticapitalista, justa y solidaria. O, como hemos dicho en un texto anterior para Cuba, un camino posible para la reconstrucción de una utopía socialmente compartida y movilizadora podría ser la del dominio *in extenso* y útil de las fuentes, los canales, los usos y el consumo de información en esta Cuba llamada a rearticular sus posibilidades históricas en este siglo XXI. La fragua y diseminación de una Infoutopía será viable solo en escenarios de mayor conectividad a Internet. Las prácticas comunicacionales que se deriven de este acceso deben partir de reconquistar y actualizar la noción de servicio público y deberán dejarse interpelar por el mandato popular. Una estrategia infocomunicacional debe atravesar todos los sectores y dominios de la vida nacional de forma transversal, para que: 1) la comunicación se vuelva algo más que un vehículo para la mera acción reactiva y “concientizadora” en términos comunicacionales e ideopolíticos, 2) la información adquiera un valor primordial en todos los procesos de intercambio dentro del sistema social cubano, 3) ninguna política se defina al margen o a contrapelo o para contener los flujos informacionales en la sociedad, de modo que estos sean el soporte de un crecimiento colectivo sostenible, fundamentado en la soberanía nacional, colectiva e individual, 4) cada persona, como sujeto social, sea portadora de una suerte de *civismo informacional*, y esté comprometida con la creación, la puesta en común y la crítica de la información como base del conocimiento, comprendido este como el más valioso y poderoso articulador de la vida social (Recio, 2012).

Bibliografía⁶⁷

- Acuerdo preliminar para la construcción de un cable submarino de fibra óptica entre Venezuela y Cuba. Papel de Trabajo, 10/8/2006 en <<http://wlstorage.net/file/cuba-ve-cable-2006.zip>>.
- Assange, Julian 2008 “Cuba to work around US embargo via undersea cable to Venezuela” en *Wikileaks*, 16 de julio en <<http://wikileaks.org/wiki/>

|||||

- Cuba_to_work_around_US_embargo_via_undersea_cable_to_Venezuela>.
- Associated Press 2006 “Potential Cuban cyberattacks concern U.S. officials” en *USA Today*, 2 de junio en <<http://usatoday30.usatoday.com/tech/news/2001-05-16-cuba-cyberattacks.htm>>.
- Castells, Manuel 2001 *La galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad* (Barcelona: Plaza y Janés).
- Castro, Fidel 1959 Discurso en el resumen de la asamblea extraordinaria de los empleados de la Compañía Cubana de Teléfonos, para respaldar las nuevas tarifas telefónicas y la intervención. Teatro de la CTC, 9 de marzo en <<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1959/esp/f060359e.html>>.
- 1986 Informe Central III Congreso del PCC en <<http://congresopcc.cu/wp-content/uploads/2011/01/Informe-Central.pdf>>.
- 1990 Discurso en el acto central por el XXX Aniversario de los Comités de Defensa de la Revolución, 28 de septiembre (citado por Pérez, 2012: 16) (La Habana: Ediciones OR-2).
- 1995 Discurso en la clausura del Festival Internacional Juvenil Cuba Vive, Ciudad de La Habana, 6 de agosto de 1995 *Granma* (citado por Pérez, 2012: 27).
- 1996 Discurso en la clausura del II Congreso de los Pioneros, Palacio de las Convenciones, 20 de julio (citado por Pérez, 2012).
- 1998 Discurso en la clausura del evento internacional Economía '98, Palacio de las Convenciones, 3 de julio (citado por Pérez, 2012: 28).
- 1999 Discurso en la clausura del VIII Congreso de la Federación Latinoamericana de Periodistas (FELAP), 12 de noviembre en *Granma*, suplemento especial (La Habana) 27 de noviembre, pp. 3-4 (citado por Pérez, 2012: 31).
- CICRED 1974 *La Población de Cuba* en <<http://www.cicred.org/Eng/Publications/pdf/c-c11.pdf>>.
- Colectivo de Autores 2001 *Secretos de Internet 1. Agencia de Información para el Desarrollo* (La Habana: Editorial Academia).
- ¿Cómo acceder a Internet en Cuba? 1998 (La Habana: Editora Política).
- “Cuba tendrá su primera ley de telecomunicaciones en 2011” en *El Invasor* 2011, 7 de febrero en <<http://www.invasor.cu/index.php/es/ciencia/7776?task=view>>.
- Cuban Democracy Act* en <<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/cda.pdf>>.
- De la Osa, Rafael 2013 “El último kilómetro... la clave del éxito”, en *Cubarte* 23 de octubre en <<http://www.cubarte.cult.cu/periodico/opinion/el-ultimo-kilometro-la-clave-del-exito/24944.html>>.
- De la Osa, Rafael 2013a “Internet y telecomunicaciones en Cuba: El cable no lo resuelve todo”, en *Cubadebate* 1º de julio en <<http://www.cubadebate.cu/especiales/2013/07/01/254149/>>.
- Declaraciones de Mayra Arevich, presidenta de ETECSA 2011 en <<http://www.youtube.com/watch?v=R7AkZGJjXAU>>.
- Del Sol Reyes, Aday 2007 “Con Internet se rompe el monopolio de la información” entrevista con Jorge Luis Perdomo Di-Lella, viceministro cubano de Informática y las Comunicaciones, en *Cubarte* 27 de mayo en <<http://www.Cubarte.cult.cu/periodico/>>

entrevistas/con-Internet-se-rompe-el-monopolio-de-la-informacion/4961.html>.

- Delgado Fernández, Tatiana 2009 “La Infraestructura de Datos Espaciales de la República de Cuba, avances y perspectivas”. Informe presentado a la Novena Conferencia Cartográfica Regional de las Naciones Unidas para América, ECOSOC, Nueva York, 10 a 14 de agosto en <http://unstats.un.org/unsd/geoinfo/RCC/docs/rcca9/ip/9th_UNRCCA_econf.99_IP15.pdf>.
- Devereux, Charlie y Schmidt, Blake 2011 “Chavez Beats AT&T to Cuban Telecom ‘Gold Mine’ as Dispute on Pricing Bites”, 26 de enero en <<http://www.bloomberg.com/news/2011-01-26/chavez-beats-at-t-to-cuba-telecom-market-as-price-dispute-bites.html>>.
- Díaz Rodríguez, Elaine 2013 “Eufemismos”, en La polémica digital [blog], 16 de agosto en <<http://espaciodeelaine.wordpress.com/?s=Intranauta>>.
- Díaz Rodríguez, Elaine y Sokoo Valle, Firuzeh 2013 “Internet y las TIC en Cuba: notas para un debate sobre políticas públicas”, en *Temas* N° 74 pp. 62-67 (La Habana).
- EcuRed. La enciclopedia cubana en la Red. Ver [en wiki] ETECSA <<http://www.ecured.cu/index.php/ETECSA>>.
- EFE 2012a “Cuba busca potenciar más la exportación de servicios profesionales” en *Cubadebate* 15 de enero en <<http://www.cubadebate.cu/noticias/2012/01/15/cuba-busca-potenciar-mas-la-exportacion-de-servicios-profesionales/>>.
- 2012b “Cuba insiste en una Internet ‘social’ sin dar novedades sobre el cable venezolano”. Despacho de la agencia EFE referido al informe presentado ante la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en diciembre de 2012, en *Noticias 24* en <<http://www.noticias24.com/internacionales/noticia/49794/cuba-insiste-en-un-Internet-social-sin-dar-novedades-sobre-el-cable-venezolano/>>.
- Elizalde, Rosa Miriam 2007 “Diez mentiras en La Vanguardia: La Internet en Venezuela según Pasquali” en *Rebelión* 16 de junio en <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=52311>>.
- 2013 “La glasnot: paradoja en la era de la web 3.0” en *Temas* N° 74 (La Habana) en <<http://www.temas.cult.cu/revistas/74/03%20elizalde.pdf>>.
- y Lagarde, M. H. 2013 “Internet en Cuba: ‘No será el mercado quien regule el acceso al conocimiento’” entrevista con Wilfredo González, viceministro de Comunicaciones, en *Cubadebate* 29 de mayo en <<http://www.cubadebate.cu/noticias/2013/05/29/no-publicar-Internet-en-cuba-no-sera-el-mercado-quien-regule-el-acceso-al-conocimiento/>>.
- En Caribe. Enciclopedia de Historia y Cultura en el Caribe* en <<http://www.encaribe.org/Article/lazaro-armando-saavedra>>.
- Espina Prieto, Mayra Paula 2008 “El caso cubano en diálogo de contraste” en Espina Prieto, Mayra Paula *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana* (Buenos Aires: CLACSO).
- 2012 “Retos y cambios en la política social” en Vidal Alejandro, Pavel y Pérez Villanueva, Omar Everleny (comps.) *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización* (La Habana: Editorial Caminos).
- ETECSA 2013a “Cable submarino ALBA 1 está operativo y se comienzan pruebas para tráfico de Internet”, en *Cubadebate*, 24 de enero en <<http://www.cubadebate.cu/noticias/2013/01/24/cable-submarino-alba-1-esta-operativo-y-se-comienzan-pruebas-para-trafico-de-internet/>>.

- cubadebate.cu/noticias/2013/01/24/cable-submarino-alba-1-esta-operativo-y-se-comienzan-pruebas-para-trafico-de-Internet/>.
- 2013b Tarifas de telefonía fija (octubre de 2013) en <http://www.etecsa.cu/?page=telefonía_fija&sub=fija_tarifa>.
- 2013c Tarifas de telefonía móvil (octubre de 2013) en <http://www.etecsa.cu/?page=telefonía_movil&sub=cubacel_tarifa>.
- 2013d. Telefonía móvil. Preguntas más frecuentes en <www.etecsa.cu/?page=telefonía_movil&sub=cubacel_pmf>.
- Gaceta Oficial* 1976 Constitución de la República de Cuba en <http://www.gacetaoficial.cu/html/constitucion_de_la_republica.html>.
- Gaceta Oficial Extraordinaria* 16. 28 de mayo de 2013 en <www.gacetaoficial.cu/pdf/GO_X_016_2013.rar>.
- Galeano, Eduardo 1990 “El niño perdido en la intemperie” en *El País* (España) 28 de marzo en <http://elpais.com/diario/1990/03/28/opinion/638575207_850215.html>.
- Garcés, Raúl 2013 “Siete tesis sobre la prensa cubana” en *Cubadebate*, 14 julio 2013 en <<http://www.cubadebate.cu/opinion/2013/07/14/siete-tesis-sobre-la-prensa-cubana/>>.
- García Santos, Nelson 2013 “Más de cien mil usuarios contrataron servicios de Internet” en *Juventud Rebelde* (La Habana) 28 de agosto en <<http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2013-08-28/mas-de-cien-mil-usuarios-contrataron-servicios-de-Internet/>>.
- Giga* 2000 Vol. 3 N° 4 “La conectividad es la clave” (entrevista con Ignacio González Planas, ministro de Informática y Comunicaciones) (La Habana).
- González, Jorge A. 2008 “Digitalizados por decreto: Cibercultur@ o inclusión forzada en América Latina” en *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas* Época II. Vol. XIV. Núm. 27 (Colima), pp. 47-76.
- Guerra, Massiel *et al.* 2008 *Panorama Digital 2007 de América Latina y el Caribe. Avances y desafíos de las políticas para el desarrollo con las Tecnologías de Información y Comunicaciones*. Naciones Unidas en <www.eclac.org/publicaciones/xml/6/34726/W210.pdf>.
- Hernández, Roberto 2012 “Ante escasa conectividad escolar, Cuba busca versión portable web” *Prensa Latina* 25 de enero en <www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=471610&Itemid=1>.
- Himanen, Pekka *et al.* 2002 *La ética del hacker y el espíritu de la era de la información* (Barcelona: Editorial Destino).
- “Ignacio Ramonet en la Universidad de la Habana: El periodismo está estallando” en *Cubadebate* 8 diciembre 2011 en <<http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/12/08/ignacio-ramonet-universidad-de-la-habana-el-periodismo-esta-estallando/>>.
- “Internet y telecomunicaciones en Cuba: El cable no lo resuelve todo” en *Cubadebate* 1 de julio de 2013 en <<http://www.cubadebate.cu/especiales/2013/07/01/254149/>>.
- Internet World Stats 2012 “World Internet Usage and Population Statistics”, junio 30 en <<http://www.Internetworldstats.com/stats.htm>>.
- Juventud Rebelde* 2009 “Internet es vital para el desarrollo de Cuba. Entrevista al viceministro de Comunicaciones Boris Moreno Cordovés” (La Habana) en <<http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2009-02-06/Internet-es-vital-para-el-desarrollo-de-cuba/>>.

- Kelly, Sanja *et al.* (eds.) 2012 *Freedom on the net 2012. A Global Assessment of Internet and Digital Media* (Freedom House) en <<http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN%202012%20summary%20of%20findings.pdf>>.
- Legaña, Jorge 2013 “¿Cuándo, ETECSA?”, en *Crónicas de Cuba* [blog] 9 de agosto en <<http://cronicas-de-cuba.blogspot.com/2013/08/cuando-etecsa.html>>.
- López García, Hamlet 2008 “Notas para una evaluación sociocultural de la política de informatización de la sociedad cubana” en *Perfiles de la cultura cubana*. Revista digital del Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, N° 1 en <http://www.perfiles.cult.cu/article.php?article_id=243>.
- López Pino, Maité 2013 “Internet en Cuba: desatando el cable” en *Cubahora* 28 de mayo en <<http://www.cubahora.cu/blogs/guapeando/Internet-en-cuba-desatando-el-cable?page=3#.UmCb81NkRR0>>.
- Madory, Doug 2013a “Mystery Cable Activated in Cuba”, *Renesis* en <<http://www.renesis.com/2013/01/cuban-mystery-cable-activated/>>.
- _____ 2013b “Cuban Fiber: Completo?”, *Renesis* en <<http://www.renesis.com/2013/01/cuban-fiber-completo/>>.
- Martínez, Juliana 2001 “Internet y políticas públicas socialmente relevantes: ¿Por qué, cómo y en qué incidir?” en Bonilla, Marcelo y Cliche, Gilles (eds.) *Internet y sociedad en América Latina y el Caribe, investigaciones para sustentar el diálogo* pp. 509-542 (Quito: FLACSO).
- Martínez, Rosa 2011 “Corrupción, enemigo número uno del socialismo cubano” en *Havanatimes* en <<http://www.havanatimes.org/sp/?p=52825#sthash.6lroeyxN.dpuf>>.
- Medellín Torres, Pedro 2004 *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad* (Santiago de Chile: Serie Políticas Sociales, Naciones Unidas-CEPAL).
- MIC *Informatización de la Sociedad* en sitio web del MIC en <<http://www.mic.gob.cu/sitiomic/servlet/hinfosoc>>.
- _____ *Marco legislativo* en sitio web del MIC en <<http://www.mic.gob.cu/sitiomic/servlet/hregulacion>>.
- Obama, Barack 2009 *Memorandum for the Secretary of State, the Secretary of the Treasury, the Secretary of Commerce. Promoting Democracy and Human Rights in Cuba* en <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Memorandum-Promoting-Democracy-and-Human-Rights-in-Cuba>.
- ONEI 2012 *Panorama territorial. Cuba 2012* en <www.one.cu/panoramaterritorial2012.html>.
- _____ 2013a *Salario medio en cifras. Cuba 2012* en <<http://www.one.cu/publicaciones/03estadisticassociales/Salario%20Medio%20en%20Cifras%20Cuba%202012/Salario%20Medio%20en%20Cifras%20Cuba%202012.pdf>>.
- _____ 2013b *Tecnología de la información y las comunicaciones indicadores seleccionados. Enero-Diciembre 2012* (La Habana) en <<http://www.one.cu/publicaciones/06turismoycomercio/TIC%20Indicadores%20Seleccionados%202012/TIC%20Indicadores%20Seleccionados%202012.pdf>>.
- ONU 2012 *E-Government Survey 2012. E-Government for the People* (Nueva York) en <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>>.

- Ortega, Nieves y Ruiz, Susana 2006 “Definición de problemas y diseño de la agenda” en Pérez Sánchez, Margarita (ed.) *Análisis de políticas públicas* pp. 112-131 (Granada: Universidad de Granada).
- PCC 2011a *Lineamientos de la Política Económica y Social* en <<http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf>>.
- 2011b *Objetivos de trabajo del PCC aprobados en la Conferencia Nacional* en <<http://www.cubadebate.cu/especiales/2012/02/01/objetivos-de-trabajo-del-pcc-aprobados-en-la-conferencia-nacional-pdf/>>.
- Peiró, Karma 2002 “Los hackers comparten creatividad y una ética” entrevista con Pecka Himanen en *En.red.ando* en <<http://karmapeiro.blogspot.com/2006/09/pekka-himanen-los-hackers-comparten.html>>.
- Pérez Pérez, Arián Jesús 2013 “La historia de un cable contada por Cubadebate” en *Inside* [blog] en <<http://desdeadentrodecuba.wordpress.com/2013/01/04/la-historia-de-un-cable-contada-por-cubadebate/>>.
- Pérez Salomón, Omar 2012 *Fidel Castro, soldado de las ideas. Tecnologías y medios de comunicación. Selección temática 1959-2011* (La Habana: Editora Política).
- 2013 “40 razones para desmentir que Cuba sea enemiga de Internet” en *La pupila insomne* [blog] en <<http://lapupilainsomne.wordpress.com/2013/05/28/40-razones-para-desmentir-que-cuba-sea-enemiga-de-Internet/>>.
- PNUD 2012 Indicadores internacionales sobre Desarrollo Humano en <<http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/cub.html>>.
- Press, Larry 1996 “Cuban computer networks and their impact” en *Cuba in Transition*, ASCE en <<http://www.ascecuba.org/publications/proceedings/volume6/pdfs/43press2.fm.pdf>>.
- 2011a “Cuba’s first Internet connection” *The Internet in Cuba* [blog] en <<http://laredcubana.blogspot.com/2011/02/cubas-first-Internet-connection.html>>.
- 2011b “The state of the Internet in Cuba” en <<http://som.csudh.edu/fac/press/cuba/chapters/lpdraft2.docx>>.
- Programa Mesa Redonda de la Televisión Cubana 2013 “Cuba. Internet y las redes nacionales” (La Habana, 7 de agosto). Transcripción de la autora.
- Recio, Milena 2006a “Blogs Cuba: Identidad atrincherada. Tercera parte” en *Enlaces* [blog] en <<http://enlaces.wordpress.com/2006/05/14/blogs-cuba-identidad-atrincherada-tercera-parte/>>.
- 2006b *Periodismo digital: el límite de lo posible* (La Habana: Editorial Pablo de la Torriente Brau).
- 2011 “La hora de los desconectados” en *La Jiribilla de papel* N° 89 (La Habana) en <http://www.lajiribilla.co.cu/2011/n512_02/512_07.html>.
- 2012 “Infoutopía: poner en cubano el periodismo digital en Cuba” en *Cubarte* 28 de noviembre en <http://www.Cubarte.cult.cu/periodico/columnas/paisajes-web/infoutopia-poner-en-cubano-el-periodismo-digital-en-cuba*/115/23793.html>.
- 2013 “Internet ¿bajarán los precios?” en *La chiringa de Cuba* [blog] en <<http://www.chiringadecuba.com/2013/05/internet-bajarn-los-precios-criterios/>>.

- 2013a “Mis amigos en *Facebook*. Apuntes con intención ciberetnográfica” en *Temas* N° 74 (La Habana) en <<http://www.temas.cult.cu/revistas/74/07%20milena.pdf>>.
- Reseña histórica del MIC en <http://www.cubagob.cu/ingles/des_eco/mic/historia.htm>.
- Rivery Tur, Joaquín y González, Jorge Luis 2003 “Cuba tiene aportes que no poseen los países desarrollados”, *Granma* 9 de diciembre en <<http://usuarios.tinet.cat/mgm/amigos1520.htm>>.
- Rodríguez Rodríguez, Alejandro 2013 “Internet para mongo-nautas” en *Alejo3399* [blog] en <<http://alejo3399.wordpress.com/2013/06/04/Internet-para-mongo-nautas/#more-852>>.
- Rosabal, Heriberto 2004 “La digitalización y el acceso a Internet seguirán creciendo” entrevista con Ignacio González Planas, ministro de Informática y Comunicaciones, *Rebelión* en <<http://www.rebellion.org/hemeroteca/cuba/040119rosabal.htm>>.
- Sánchez, Iroel 2012 “Los perros de Pávlov le ladran a EcuRed” en *La pupila insomne* [blog] en <<http://lapupilainsomne.wordpress.com/2012/12/23/los-perros-de-pavlov-le-ladran-a-ecured/>>.
- Suárez Sian, Michel D. 2013 “Cuba: Internet, acceso y sociedad del conocimiento” en *Razón y Palabra* N° 81 en <http://www.razonypalabra.org.mx/N/N81/M81/07_Suarez_M81.pdf>.
- TeleCuba 2009 “Washington, D.C. Telecommunications Firm to Represent TeleCuba for Regulatory Approvals for Telecommunications Issues Between the U.S. and Cuba”, *Press Release* en <http://telecuba.com/pressrelease_nov102010.htm>.
- Tena, Carlos 2011 “Internet de alta velocidad para Cuba”, *Rebelión* en <<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=120728>>.
- Trabas Mesa, Roger 2008 “Trabajaré para el Gobierno toda mi vida, si de ello depende mi conexión a Internet” *123* [blog] en <<http://blog.rogertm.com/cuba/trabajare-para-el-gobierno-toda-mi-vida-si-de-ello-depende-mi-conexion-a-Internet/68.html>>.
- UCI 2005 “Cuba: un camino posible hacia la Sociedad de la Información” CD-ROM (La Habana: Ministerio de Informática y Comunicaciones).
- UIT 2007 *World Information Society Report 2007. Beyond WSIS* (Ginebra) en <http://www.itu.int/osg/spu/publications/worldinformationsociety/2007/WISR07_full-free.pdf>.
- 2012a *Measuring the Information Society* (Ginebra: Unión Internacional de Telecomunicaciones).
- 2012b *Principales datos estadísticos en América Latina y el Caribe: publicación de datos de la UIT* en <<http://www.itu.int/net/newsroom/Connect/americas/2012/docs/americas-stats-es.pdf>>.
- 2013 *Measuring the Information Society* (Ginebra: Unión Internacional de Telecomunicaciones).
- Valladares Quevedo, Sheyla 2013 “Tiene buena acogida entre los cubanos plataforma de blogs Reflejos”, *Reflejos* en <<http://cubava.cu/tiene-buena-acogida-entre-los-cubanos-plataforma-de-blogs-reflejos/>>.
- Valdés Menéndez, Ramiro 2007 Discurso pronunciado por el Comandante de la Revolución, Ramiro Valdés Menéndez, Ministro de la Informática y las Comunicaciones en el Acto Inaugural de la XII Convención y Expo Internacional, Informática 2007 (versión oficial) en

- <http://anterior.cubaminrex.cu/Sociedad_Informacion/2007/DiscursoRamiro.htm>.
- Valdés Paz, Juan 1994 “La transición socialista: continuidad y cambio” en Valdés Paz, Juan *et al. La transición socialista en Cuba. Estudio sociopolítico*, p. 36 (La Habana: Ciencias Sociales).
- Valdés, Nelson P. y Rivera, Mario A. 1999 “The Political Economy of the Internet in Cuba” en *Cuba in Transition* 9, pp. 140-154 en <<http://lanic.utexas.edu/la/ca/cuba/asce/cuba9/valdes.pdf>>.
- Valdés, Nelson P. 2002 “Cuba y la tecnología de la información” en *Temas* N° 31, p. 65 (La Habana) en <www.temas.cult.cu/revistas/31/057-071nelson.pdf>.
- Vidal, José R. 2006 “Cómo utiliza Cuba la Internet”, *Rebelión* en <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=40228>>.

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

La reconfiguración de la Política de Empleo y Seguridad Social

Horizontes para pensar la relación igualdad-ciudadanía en el contexto cubano actual

Ángela I. Peña Farías y Rosa María Voghon Hernández

Resumen

La presente investigación pretende alejarse de las perspectivas pragmáticas que promulgan una visión de desarrollo fragmentada: primero lo económico, después lo social. Las transformaciones en el mundo del trabajo como manifestación de las dinámicas del ejercicio de la ciudadanía muestran un momento de inflexión en el modelo de desarrollo cubano, en el cual resulta crítica la profundización entre las relaciones de los procesos macroestructurales y formales, y su realización práctica en la vida real de las personas con el fin de transitar hacia mayores espacios de equidad y desarrollo humano.

Abstract

This research aims to move away from the pragmatic perspectives promulgate a fragmented development vision: that first the economic subject, then the social subject. The transformations in the working world, as a manifestation of the dynamics of the exercise of citizenship, show a turning point in the Cuban development model. In that scene it becomes decisive the deepening of the relationships between macro-structural and formal processes, and its practical implementation in the real life of people in order to move towards greater equity and human development spaces.

CvE

Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Ángela I. Peña Farías

Cubana. Socióloga y Profesora auxiliar e investigadora del Departamento de Sociología de la Facultad de Filosofía e Historia de la Universidad de La Habana.

Cuban. Sociologist and Assistant Professor and researcher at the Sociology Department, Philosophy and History Faculty at La Habana University.

Rosa María Voghon Hernández

Cubana. Socióloga y Profesora auxiliar e investigadora del Departamento de Sociología de la Facultad de Filosofía e Historia de la Universidad de La Habana.

Cuban. Sociologist and Assistant Professor and researcher at the Sociology Department, Philosophy and History Faculty at La Habana University.

Palabras clave

1| Cuba 2| Políticas de empleo 3| Ciudadanía 4| Seguridad social 5| Desarrollo

Keywords

1| Cuba 2| *Employment Policies* 3| *Citizenship* 4| *Social Security* 5| *Development*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

PEÑA FARÍAS, Ángela I. y VOGHON HERNÁNDEZ, Rosa María. La reconfiguración de la Política de Empleo y Seguridad Social. Horizontes para pensar la relación igualdad-ciudadanía en el contexto cubano actual. *Crítica y Emancipación*, (11): 379-468, primer semestre de 2014.

La reconfiguración de la Política de Empleo y Seguridad Social

Horizontes para pensar la relación igualdad-ciudadanía en el contexto cubano actual

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Introducción

Durante largo tiempo, la discusión sobre la naturaleza de los modelos de desarrollo social existentes tuvo como bases las políticas activas de empleo y la regulación de la Seguridad Social, constituyéndose ambos ejes en el centro del campo de las “políticas sociales”. Dentro de esas concepciones, la ciudadanía social y económica fue anclada en las relaciones salariales, mayormente urbanas. De allí que las instituciones encargadas de garantizar ciertos niveles de seguridad a los ciudadanos dependieran fuertemente de los vínculos de cada individuo con el empleo formal (Pérez, 2012).

Para América Latina, la actualidad de ese debate sigue planteando la necesidad de lograr de manera efectiva la construcción democrática de los Estados Nacionales en la región, en el marco de un capitalismo tardío, periférico y dependiente, y aún bajo los efectos del legado neoliberal que otorgó un carácter residual a la intervención estatal. Sin lugar a dudas, ambas herencias condicionan la posibilidad para el asentamiento de reales arquitecturas de bienestar, encaminadas a superar la persistencia de dinámicas socio-clasistas asociadas a la desigualdad.

En ese escenario, el modelo de desarrollo cubano se ha destacado históricamente por una concepción política diferente, mediada por una vocación de justicia social basada en la centralidad del Estado en la provisión del bienestar, y de la construcción de ciudadanía a través de la implementación de políticas de carácter universal. Entre sus principales rasgos se encontraba el establecimiento del pleno empleo, sobre todo estatal, considerado un factor de base para el logro de la equidad social y derecho inalienable, desde el inicio del período revolucionario.

Sin embargo, un dilema con el que ha tenido que lidiar este modelo ha estado asociado a la contradicción entre la intención política

y los resultados obtenidos respecto a los indicadores del Desarrollo Humano (PNUD, 2011) por un lado, y las dificultades para sedimentar un sostén económico con el cual respaldar este proceso. Aunque se ha pretendido articular un desarrollo equilibrado entre ambos factores, las limitaciones para el logro de un acompañamiento productivo que haga sostenible el gasto social se fueron acrecentando, sobre todo a partir de la década del noventa.

Desde ese período, junto con la crisis económica se vieron afectadas las posibilidades reales de continuar satisfaciendo totalmente desde el Estado la provisión de bienestar. En tal sentido, es posible aludir a la emergencia de diferentes espacios paralelos al estatal y dentro de éste, que complejizaron la relación entre empleo, ingresos y consumo social.

Sociológicamente, pueden destacarse dos hechos relacionados con este proceso, que marcaron una reorientación sustantiva de las lógicas de ordenamiento y estructuración social: por una parte, la emergencia de una marcada heterogeneidad estructural; y por otra, la aparición y/o acentuación de brechas de desigualdad, que han tensionado las bases y resultados del modelo de desarrollo social (Espina, 2008; Iñiguez, 2004; Ferriol *et al.*, 2006).

Ante esta situación, agravada por las condiciones internacionales luego de 2008, la propuesta de “Lineamientos de la Política Económica y Social (LPES) lanzada en 2010 por el Partido Comunista (PCC), y aprobada por discusión popular en 2011, refuerza algunas tendencias existentes ya en la sociedad, plantea nuevos retos a la integración de las políticas económica y social, y con ellos a la propia concepción del modelo en sus distintos componentes. Entre los cambios planteados destacan los de la política de empleo y Seguridad Social como medidas ya en implementación.

Es reconocido por un grupo de académicos cubanos (Pérez y Vidal, 2012; Espina, 2012; Triana, 2012) que la propuesta de cambios contenida esencialmente en los LPES plantea “a grosso modo qué se pretende hacer hasta el año 2015, pero no explicita cómo, ni se define un cronograma y secuencias de acciones para alcanzar los objetivos planteados” (Pérez y Vidal, 2012: 10).

Los LPES plantean transformaciones económicas, y políticas, que tienen entre sus ejes básicos el impulso a un programa de mayor eficiencia del gasto fiscal, en pos del alcance de una mejor articulación entre política económica y gasto social. Ese objetivo macrosocial pretende alcanzarse a través de la reducción del tamaño y la reorganización de funciones de las estructuras del aparato estatal, del gobierno y del partido.

El punto de partida es que aunque en ese documento no se plantean todos los elementos de cambio dentro del modelo de manera explícita o directa, es posible delimitar cómo se producen variaciones en el alcance de los mecanismos institucionalmente organizados, los que inciden en una reestructuración del espacio laboral, donde se cristalizan diferentes actores en categorías ocupacionales diversas. Se parte del supuesto de que los nuevos escenarios que se crean con los cambios generan y/o profundizan las brechas de desigualdad, con lo cual también se transforman los escenarios de protección y Seguridad Social, y los imaginarios y sentidos que construyen estos actores respecto a esos procesos.

[...] es en la novedad de las transformaciones recientes por las que transita el país, en lo que reside el principal reto de comprensión de los procesos de (re)estructuración en el tejido ocupacional y el conjunto de las relaciones que éste moviliza en la realidad cubana actual.

Reflexionando sobre esas transformaciones, la investigación se planteó el siguiente problema de investigación: ¿Cómo los cambios recientes de la política social, específicamente del sector del empleo y la Seguridad Social, manifiestan una transformación sustantiva del modelo de desarrollo social cubano a partir de los LPES en Cuba?

El ejercicio de reflexión sobre los cambios actuales constituye un desafío en sí mismo dada la variabilidad y la rapidez con que estos comenzaron a sucederse en el país a partir del año 2010. Paralelamente, ir comprendiendo en la medida de lo posible estas transformaciones y evaluarlas paulatinamente es una necesidad de estos tiempos presentes, porque ellas portan la modulación próxima de nuestro futuro cercano.

Estrategia metodológica

La investigación estuvo basada en una estrategia metodológica que permitió moverse en dos niveles de análisis: un nivel empírico, en el que se recopiló información a partir de los actores sociales involucrados en los cambios, y fueron analizadas las legislaciones y resoluciones que dan sustento al diseño institucional de las transformaciones en todas sus dimensiones.

En un segundo nivel, se le dio sentido teórico a la información generada, pretendiendo mover la discusión acerca de hasta qué punto se han implicado transformaciones medulares en la concepción teórica del modelo de desarrollo cubano, a partir de los LPES y su implementación concreta en las políticas de empleo y Seguridad Social, considerando su apropiación subjetiva por los sujetos interpelados en la investigación.

El primer nivel se inspiró en un enfoque de evaluación de política, con una concepción de investigación no experimental y exploratoria de carácter externo (las evaluadoras no formaban parte del diseño institucional de la política), de proceso (la política está en desarrollo, no es un proyecto aplicado y concluido, ni existen objetivos intermedios definidos que comprobar), y de calidad (se refiere a la evaluación del impacto del proceso en curso, que involucra dimensiones tanto objetivas como subjetivas de la implementación) (Massons, 1997: 19-23). El segundo nivel de la estrategia implicó una reforzada revisión bibliográfica y una alta dosis de imaginación para sensibilizar los datos a los ejes contenidos en los objetivos de investigación, los que a continuación se presentan.

Se formuló el siguiente objetivo general de investigación:

Valorar las transformaciones institucionales y político-culturales¹, que se producen en la política de empleo y Seguridad Social a partir de los LPES, en el marco de una reorientación sustantiva del modelo de desarrollo social cubano en la actualidad.

Como objetivos específicos se plantearon:

- Analizar los cambios en el diseño institucional de la política de empleo y Seguridad Social en relación con las transformaciones que en ambas esferas se introducen con los lineamientos.
- Explorar los escenarios de desigualdad que se configuran a partir de la nueva coyuntura del empleo y la Seguridad Social, en los que se ubican los grupos ocupacionales en los territorios de San Miguel del Padrón y Plaza de la Revolución, teniendo en cuenta criterios de género y edad.

1 Las transformaciones político-culturales serán entendidas a partir de la apropiación subjetiva de los cambios políticos en curso, contrastando en esos procesos simbólicos el antes y después de los cambios respecto al empleo y la seguridad social, en su relación con la percepción y el ejercicio de derechos ciudadanos y del Estado.

- Analizar comparativamente las percepciones respecto al empleo y Seguridad Social que, en el marco de las transformaciones que introducen los LPES, construyen los actores sociales interpelados en los territorios escogidos según su posición ocupacional, género y edad.
- Valorar la configuración de una nueva propuesta política de los ejes de igualdad y ciudadanía, expresada en los cambios en el empleo y la Seguridad Social desde el punto de vista institucional formal y en el imaginario de los actores sociales a investigar.

Los resultados que se presentan forman parte de un estudio exploratorio que las autoras realizaron y que tuvo como centro la aplicación de una entrevista a gestores de políticas (dos personas) y de un cuestionario-entrevista a una muestra pequeña² de personas en cuatro categorías ocupacionales³: el sector de los cuentapropistas⁴; empleado estatal; disponibles (personas que quedan excedentes en el sector estatal a partir de las nuevas coyunturas), y el sector informal (espacios en la economía sumergida y mercado negro). En el análisis de los resultados además del criterio ocupacional, se intentó controlar la

2 Fueron entrevistadas en total 72 personas entre ambos municipios. Más adelante se explican las características sociodemográficas de esta muestra.

3 Por ocupación estaremos entendiendo aquella actividad que se realiza en función de obtener ingresos y que a la vez genera un encadenamiento con otros grupos sociales e individuos insertos en otras actividades. Incluimos por tanto para la comparación a aquellas personas que ejercen actividades con carácter formal y que ejercen el pago de licencias e impuestos al Estado en concepto de esa actividad que realizan; así como a aquellas que ejercen esas u otras actividades de manera paralela “fuera” de esos marcos institucionales y jurídicos. Concretamente, la ocupación constituye un poderoso indicador de los distintos niveles de recompensa material, posición social y oportunidades de vida de los individuos. No es fortuito que las teorías de la estratificación y la desigualdad empleen las escalas ocupacionales como indicador sintético de otros importantes indicadores socioeconómicos como ingresos, estatus y nivel de preparación de la fuerza de trabajo” (Espina, 2000: 10). Incluye también la ubicación de las personas en las relaciones sociales de producción, las que se asientan en la propiedad/ no propiedad de recursos económicos tales como bienes materiales, simbólicos, conocimientos, entre otros (Sautu, 1992).

4 El trabajo por cuenta propia hace referencia a aquellas actividades reconocidas formalmente por el Estado a partir del otorgamiento de licencia y cobro de tributos (Resolución 8/2003), que complementa la actividad estatal en la producción de bienes y prestación de servicios a la población. Incluye el autoempleo independiente y en grupos de trabajo (pequeñas y medianas empresas privadas) donde se encuentran relacionados productivamente propietarios y/o empleadores y empleados. En esta nueva etapa, las transformaciones se han caracterizado por una flexibilización tributaria fiscal al sector, la ampliación de las actividades lícitas y permisos para la contratación de fuerza de trabajo.

incidencia de las variables género y edad, como criterios también de estratificación muestral⁵.

Con el interés de acotar y aterrizar empíricamente el objeto de estudio, se fijaron dos territorios para el análisis: Plaza de la Revolución y San Miguel del Padrón⁶, seleccionados a partir de investigaciones precedentes sobre el tema de la desigualdad territorial en La Habana (Iñiguez y Ravenet, 2000).

También se realizó un análisis del discurso contenido en los documentos oficiales a través del análisis documental de leyes, resoluciones y normativas que se han dictado en los últimos tres años como parte del diseño institucional de los cambios.

En resumen, se trabajó con una estrategia metodológica flexible, con la que se pretendió dar cuenta de los cambios en curso a partir de la reflexión teórica, con base en una acotada investigación empírica sobre el tema. La intencionalidad de los análisis y resultados que a continuación se presentan en el cuerpo de este trabajo pretenden contribuir a continuar estimulando el debate necesario y urgente de estos cambios en curso, desde el fecundo terreno de las Ciencias Sociales.

Precisamente es en la novedad de las transformaciones recientes por las que transita el país, en lo que reside el principal reto de comprensión de los procesos de (re)estructuración en el tejido ocupacional y el conjunto de las relaciones que éste moviliza en la realidad cubana actual. De allí que se pretenda ofrecer una valoración, según el sentido de las percepciones y reflexiones que elaboran los actores sociales señalados, tomando en consideración sus posicionamientos ante los cambios.

5 Se optó por una muestra intencional estratificada, no representativa estadísticamente. Los criterios de selección de dicha muestra fueron: pertenecer a alguna de las categorías ocupacionales en uno de los dos municipios escogidos, tener más de 21 años de edad y haber tenido experiencia laboral previa al proceso de investigación, lo cual excluyó a los estudiantes e incluyó a los pensionados de más de 60 años que aún trabajan (ONE, 2010).

6 Para mayor información sobre la pertinencia en la selección de estos dos territorios y los procesos de territorialización de las desigualdades en el país, consultar Iñiguez (2000 y 2004). Utilizando una diferenciación entre espacios luminosos y oscuros, se define a Plaza dentro del primer grupo y a San Miguel del Padrón dentro del segundo. Las transformaciones que se estudian en este caso operan en un ámbito en el que se dinamizan la estructura ocupacional y las oportunidades y limitaciones asociadas a las desigualdades ya existentes.

Estado del arte: bosquejo de las investigaciones cubanas

Los debates teóricos y políticos actuales en torno al empleo se desplazan entre posicionamientos que remarcan la imposibilidad dada las transformaciones económicas actuales de seguir operando con la categoría trabajo, como eje estructurador de los grupos culturales, organizacionales y políticos, preconizando el “fin de la sociedad del trabajo” (Offe, 1992); mientras otras posturas recuperan la centralidad del trabajo como eje articulador de las sociedades contemporáneas (Neffa, 2003), resaltando las peculiaridades de los procesos recientes en que

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

[...] a partir de la implementación de la propuesta neoliberal se crearon una serie de mecanismos que hasta hoy perviven, como la disminución en la posibilidad de la reproducción de la vida a través del acceso a medios de empleo...

el mundo del trabajo manifiesta una significativa heterogeneización, complejización y fragmentación (Antunes, 1998), complicando la interacción del trabajo mismo y de sus dinámicas de mutación.

Ante la heterogeneidad de las sociedades actuales y por consiguiente del empleo, es posible visualizar “una estructuración de la producción y de las relaciones económicas compleja, que modifica el peso de trabajo en la producción de identidades y torna posible (y necesario) la impresión de nuevos contenidos, nuevas formas y una nueva cultura del trabajo” (Paiva, 2001: 53). El reflejo de esas transformaciones reviste expresiones diferenciadas según el contexto histórico-sociopolítico que se analice, también atravesado por las dinámicas temporales de constitución y desarrollo de las pautas de relacionamiento sociolaboral.

En este camino se encuentran las concepciones de Danani y Grassi, cuando apuntan que al campo de las políticas sociales le resulta vital la incorporación de la cuestión de las condiciones de trabajo como un eje central para comprender el sentido y la lógica político-ideológica que se solapa en los diseños institucionales en general. Ello, precisamente porque las políticas públicas de empleo constituyen el puente entre las políticas sociales y las productivas y son además un eje crucial desde donde observar los cambios culturales que dan forma a la

desigualdad y a los modos en que se establecen las relaciones entre las clases sociales (Danani y Grassi, 2009).

El análisis de la desigualdad asociado al componente cultural son piezas clave en la comprensión no sólo de la percepción de que los actores sociales tienen determinadas políticas, sino también de las posibilidades que esta les reserve y con la adopción de estrategias de acción en la apropiación de nuevos espacios en el tejido sociocupacional.

Las investigaciones sobre el mundo del trabajo⁷ en América Latina dan cuenta, por un lado, acerca de la existencia de una desproletarización del trabajo industrial y, paralelamente, del incremento de una subproletarización del trabajo, como consecuencia de las formas diversas del trabajo parcial, precario, tercerizado y subcontratado (Antunes, 1998). En particular, a partir de la implementación de la propuesta neoliberal se crearon una serie de mecanismos que hasta hoy perviven, como la disminución en la posibilidad de la reproducción de la vida a través del acceso a medios de empleo, disminución de los salarios reales, y el debilitamiento de las regulaciones de las condiciones de trabajo y de los derechos de acceso que estaban atados a la condición de trabajador (Álvarez, 2005).

En tal sentido, los impactos de esa propuesta han generado/profundizado tres efectos de esas transformaciones en el panorama laboral en la región (Planell *et al.*, 1998), y en alguna medida también en la realidad cubana, fundamentalmente a partir de la crisis de los años noventa:

- Una profundización y precarización del empleo.
- A pesar del aumento del Producto Interno Bruto (PIB) en varios de los países de la región, de la generación de mayores tasas de ocupación y nuevos puestos de trabajo, éstos tienden a ser de baja calidad en términos de productividad, salarios, calificación, condiciones de trabajo y protección social.
- Baja capacidad de las economías nacionales en términos de generación de empleo productivo, con un predominio y

7 Conjunto de las formas y condiciones de realización de las capacidades para la generación de ingresos de cualquier nivel, de la población “dependiente” o “subordinada” al capital. Expresa el supuesto de que, bajo distintas modalidades, la mayoría de las personas “viven de su trabajo”. Es decir, de la aplicación o empleo de sus capacidades, sean éstas valoradas, reconocidas, desconsideradas, mal pagas o consideradas superfluas. En cualquier caso, es la relación con el capital la que impone las condiciones generales en las que “se trabaja para vivir” (Danani y Grassi, 2009).

profundización de los procesos de desregularización y flexibilización no negociada de las condiciones y relaciones de trabajo.

Estos impactos, que en cierta medida tuvieron un reflejo en las complejidades que la sociedad cubana de los años '90 tuvo que enfrentar, permitieron el impulso de una serie de investigaciones y estudios a partir de las dinámicas impuestas por esa coyuntura, la que estuvo relacionada con el contexto de cambios a nivel internacional a partir del derrumbe del campo socialista, el recrudecimiento del bloqueo y la (re)conexión de Cuba a las relaciones capitalistas en la economía internacional.

Varias cuestiones en ese marco emergieron como problemáticas sociales, delimitando un escenario complejo, donde paulatinamente fue desapareciendo el Estado como garante fundamental del pleno empleo⁸, y conectado con ello la irrupción de una multiespacialidad económica que convirtió la realidad laboral en un ámbito heterogéneo, complejo y diferenciado, afectando la estructura social (Espina, 2006), el empleo (Martín y Nicolau, 1997) y las relaciones de trabajo (Martín, 1997).

No obstante, estos resultados apuntaron también a la existencia de una realidad en el empleo más dinámica que las configuraciones subjetivas que lo acompañaron, a partir principalmente de un “escenario sociolaboral radicalmente diferente en los '90 en comparación con el de los '80, y que tuvo como resultado más inmediato un concepto de empleo atado al carácter estatal formal de las relaciones o a variantes cercanas al control formalizado” (Martín *et al.*, 1996: 80). Esto es, a pesar de la aparición de nuevos sectores laborales, actores económicos y de nuevas relaciones de trabajo, los significantes ideológicos de las personas y grupos continuaron anclados a la centralidad del Estado como ente organizador y responsable por la garantía en el acceso al empleo estable y seguro.

La problemática del empleo en el país generó diversas consecuencias, evidenciadas por estas investigaciones durante los '90, entre las que es posible citar:

|||||

8 El empleo, a partir del triunfo de la Revolución, constituía parte integral de la política social del Estado. La reorientación de las políticas sociales a partir de la década de los '90, desplazó el espacio de aseguramiento de la oferta laboral que antes era cubierta prácticamente por las formas estatales. En esta etapa, aunque no hubo una retracción formal del Estado, se dio de manera informal un reacondicionamiento sobre todo en la acentuación de la familiarización de las prestaciones sociales, lo que sí se expresa y legitima de manera formal más tarde con la propuesta de Lineamientos.

- El problema del empleo en Cuba es esencialmente urbano, joven y femenino. Para explicar la movilidad sociolaboral es preciso detenerse en dos factores interrelacionados: uno vinculado con las condiciones de género (la segmentación vertical y horizontal de los mercados de trabajo); y un segundo que es el hecho de haber arribado al mercado laboral durante la crisis y sin un respaldo calificacional que permitiera una inserción ventajosa en el sistema laboral desde el punto de vista salarial y de las condiciones de trabajo (Martin *et al.*, 1996; Martin y Nicolau, 1997).
- Creación de diferencias injustas por sistemas de estimulación diferentes al interior del grupo de asalariados y que marcan pautas de reconocimiento social que desarticulan modelos anteriores y producen movimientos de ascenso y descenso de población dentro de los estratos de ingresos (Espina, 2010).
- Algunas de las discusiones más relevantes estaban relacionadas con la crítica a la centralización estatal que tenía como objetivo central el pleno empleo, pero desconectado de la calidad del mismo, que generaba como efectos paralelos, altos niveles de subempleo y bajas dinámicas de productividad del trabajo (Nerey, 2009; Nicolau y Campos, 2000; Vidal, 2009). La subutilización de la fuerza de trabajo en Cuba se convirtió más en una condición de trabajo que del empleo mismo (lo que se dio a conocer en los empleos estatales como “part time a tiempo completo”).
- Los estudios vinculados las percepciones y configuraciones subjetivas a partir de la multiespacialidad económica y el patrón de desigualdades asociados a ella (Perera, 1998), llamaron la atención sobre la relevancia que adquirió el tema económico y el mercado en la subjetividad cotidiana, contribuyendo a la instrumentalización de las relaciones interpersonales, del trabajo y en un menor peso otorgado por las personas a motivaciones sociales y de autorrealización profesional. Este desplazamiento se concentró en tres ámbitos de expresión fundamentalmente: la presencia del dólar y su incidencia entre los trabajadores; la cuestión salarial y su poder adquisitivo y el trabajo asalariado como medio de vida.

Los estudios actuales a tono con las transformaciones que introducen los LPES (Espina, 2012; Echevarría et al, 2013; Piñeiro, 2011), han

comenzado a dar cuenta de la retracción formal del Estado respecto a las cuestiones del empleo, la ampliación en las tendencias de heterogenización de los actores económicos y las brechas de desigualdad de género y territoriales asociadas a los cambios iniciados en el país a partir de 2010.

La sistematicidad de los estudios sobre la política de empleo y las transformaciones laborales en el país, sin embargo, no ha estado acompañada de un desarrollo similar en la producción académica y de resultados investigativos en los temas vinculados a la Seguridad Social (Quintana, 1995; Morales, 2004 y Mesa-Lago, 2013),

Uno de los desafíos de las Ciencias Sociales en la actualidad es discutir nuevos modelos para el ejercicio político, as. como para el estudio de la dimensión política de los acontecimientos sociales.

prácticamente analizados como estancos separados; lo cual ha tenido también una traducción política a nivel de la gestión de las Oficinas Municipales de Empleo⁹.

En el país, la organización del sistema nacional de Seguridad Social cubano se rige por la premisa de que las protecciones que de este se derivan no constituyen un socorro consentido, sino que representan la ejecución de un contrato en el que el Estado y los ciudadanos están igualmente implicados.

Como consecuencia de ello, se basa en un sistema público de protecciones sociales y al empleo, sustentado en la solidaridad, financiado por la vía del reparto y la redistribución de la renta nacional (Morales, 2004), siendo el Estado el máximo responsable de su aplicación.

Es reconocida por las investigaciones (Espina, 2010) la efectividad del régimen de Seguridad Social a partir del cumplimiento de los objetivos de cobertura, su universalidad, acceso y ampliación

9 Ver en el apartado referido a la "Contextualización de los cambios", el análisis de las entrevistas realizadas por las autoras a gestores de política en los municipios investigados.

sistemática, su impacto redistributivo (las pensiones constituyen el segundo ingreso formal más alto, después de los salarios), indicadores de educación elevados unido a un acceso y utilización en condiciones de gratuidad también a los servicios de salud.

No obstante, la existencia de ese régimen de Seguridad Social con las características anteriormente abordadas, también es posible aludir a los efectos adversos que la crisis ha tenido en este, a pesar de que el gobierno ha tomado una serie de medidas para evitar un deterioro mayor y continuar garantizando los servicios esenciales a la población.

Es así que las investigaciones (Espina, 2010 y 2012; Mesa-Lago, 2013) han comenzado a dar evidencias de la incapacidad actual de los ingresos salariales y de la Seguridad Social para garantizar el acceso al consumo de los bienes y servicios básicos para la mayoría de los que de ellos dependen. También ha tributado en una crisis de la idea de que una extensión de la cobertura de la Seguridad Social va acompañada “necesariamente” de un cambio de la estructura del trabajo o de una eliminación del empleo precario (Espina, 2012).

Otras cuestiones críticas dentro de estos análisis que señalan las contradicciones del Régimen de Seguridad Social cubano, afirman la existencia de un sistema no financiable en el largo plazo, la baja productividad económica que impide la presencia de actividades económicas de alta rentabilidad como apoyo a la Seguridad Social solidaria; el envejecimiento poblacional; las prestaciones por debajo de la canasta básica; la presencia y aumento de grupos en el sector informal, que se desarrollan al margen de la cobertura existente (Espina, 2010).

Las investigaciones analizadas en el presente acápite nos muestran un escenario sociocupacional complejo para la realidad cubana, en el que resulta insoslayable la conexión estrecha entre el Estado —con las peculiaridades del diseño e implementación de las políticas sociales y en particular las de empleo y Seguridad Social, durante estos más de cincuenta años de desarrollo del proceso revolucionario— y los diversos actores socioeconómicos que han ido emergiendo, esencialmente a partir de la década del '90; los que han contribuido a modelar un tejido laboral heterogéneo con expresiones diferenciadas de configuración del ejercicio de la ciudadanía y de las pautas de relacionamiento entre los grupos inmersos en esa multiespacialidad económica.

De allí la pertinencia de la presente investigación, que pretende una lectura integradora del empleo y la Seguridad Social en las políticas sociales cubanas a partir del contexto de reforma que introducen los LPES. Tanto los resultados sistematizados como las coyunturas presentes nos sirven de pretexto para plantearnos el desafío de

comprender la relación igualdad-ciudadanía en el contexto cubano actual a partir de los temas pendientes en nuestra agenda de investigación social en torno a ambas temáticas en estudio.

Situando la discusión teórica sobre la política de empleo y Seguridad Social en el panorama de la desigualdad: los modelos de desarrollo social

Uno de los desafíos de las Ciencias Sociales en la actualidad es discutir nuevos modelos para el ejercicio político, así como para el estudio de la dimensión política de los acontecimientos sociales. A tales objetivos, tradicionalmente suele asociarse la definición de democracia que ha primado desde el advenimiento de la modernidad, centrada en la representatividad y en los derechos ciudadanos establecidos por vía constitucional. De ese modo, las ideas que se fueron desarrollando en el curso del capitalismo industrial, asumieron al Estado como representante de los pueblos, centro de la gestión política, y como Estado de derecho (González, 2012: 25).

Sin embargo, los contemporáneos procesos de polarización y exclusión social a nivel mundial interpelan los canales tradicionales de organización política, confrontando al poder hegemónico de democracias representativas en que el Estado sólo funciona como garante de la circulación libre del capital transnacionalizado, sobre la base de relaciones de mercado, presentándose éste como ente ordenador de la vida social y política.

Así, debates y posicionamientos han intentado en los últimos años dilucidar qué rol les cabe a los Estados, al mercado y a los individuos en la organización de la sociedad actual. En ese escenario, se impone una reflexión sobre los sujetos colectivos y la acción social, en el marco institucional de un modelo de desarrollo en particular. Al hablar de un modelo de desarrollo, se hace referencia a las relaciones formalmente establecidas en la sociedad, entre los procesos económicos, sus macro indicadores y los objetivos sociales, que se evidencian en acciones de política económica, social y pública.

Teniendo en cuenta que la democracia no es sino un régimen político, que se refiere básicamente a formas de organización de los recursos, las instituciones formales, y las normas jurídicas de todo tipo, que componen el modo en que se gestionan las relaciones sociales por vía política (Strasser, 2000), es posible entender que el sistema de política social, o sea el conjunto de objetivos de desarrollo social y de vías para alcanzarlos, está en profunda concordancia con dicho régimen.

Lo antedicho nos lleva a un tipo de reflexión que vincula lo que puede ser un modelo de desarrollo con la organización

sociopolítica que lo caracteriza, y las políticas sociales que se derivan de dicha relación. Las políticas sociales constituyen la forma esencial de intervención estatal que afecta directamente el bienestar, las instituciones y las relaciones sociales. Como resultado de ello, modulan la distribución de los recursos y hacen parte del proceso de reproducción social, convirtiéndose así en mediadoras entre las estructuras y los sujetos, entre modelos de sociedad y organización cotidiana, entre estructuras socioeconómicas y familiares (Danani y Hintze, 2011: 28). Es por esa razón que para dar cuenta de la naturaleza de los modelos de desarrollo social, las políticas sociales constituyen elementos explicativos clave.

Assumiendo la importancia de tales discusiones, la relación entre un modelo de desarrollo y la realización de las políticas sociales consecuentes podría ser comprendida a partir de dos dimensiones analíticas: por un lado, se encuentra una dimensión que enfatiza en la mutua causalidad relativa que existe entre el diseño e implementación de transformaciones en el modelo de desarrollo y sus consecuencias evidentes en el diseño e implementación de políticas sociales. Esta mutua causalidad permite identificar rupturas y continuidades en lecturas longitudinales de esas relaciones, facilita dar cuenta de los modos en que variaciones de política social modulan las concepciones y definiciones del modelo que vienen a plasmarse en una sociedad determinada.

Por otra parte, una segunda dimensión se centra en la lectura de las desigualdades sociales en la implementación y concepción de cada modelo, asumiendo que éstas se generan a partir de la distribución y apropiación de los recursos y riquezas socialmente producidos, en relación a las garantías y derechos formalmente institucionalizados, y la concreción de los mismos en dichos modelos de desarrollo y políticas sociales. De allí que sea posible examinar los cambios en el orden institucional en torno a la provisión (o no) de espacios de igualdad efectiva para el ejercicio de la ciudadanía, en un modelo de desarrollo dado.

Estas relaciones tienen igualmente un anclaje diferenciado en los espacios sociales que imponen las dimensiones territoriales, de género y de edades, denotando así formas diferenciadas de distribución y apropiación de la institucionalidad por parte de los ciudadanos.

Según Danani y Grassi (2009), cuando se producen transformaciones en los aspectos que regulan, norman o legitiman determinadas prácticas desde el Estado, sea con signo positivo o negativo, las interpretaciones que se generalizan en el pensamiento cotidiano, muestran cómo las transformaciones sustantivas de las intenciones estatales, conjuntamente hacen emerger apropiaciones subjetivas, y con

ellas también es posible una transformación de la vida social (Danani y Grassi, 2009: 10). Todo ello si se considera que, en realidad, “las políticas nunca se legitiman por los criterios que avalan las decisiones tomadas, sino por las producciones subjetivas que generan y las opciones de desarrollo que abren a la acción humana” (González, 2012: 28).

Por consiguiente, para establecer un análisis de las transformaciones en los modelos, no solo se reflexionó acerca de los cambios en las relaciones institucionales de las políticas y las prestaciones sociales (así como del resto de los elementos que componen el modelo) sino que también se examinó cómo se posicionan las personas frente a

Las políticas de empleo son el puente entre las políticas sociales en general y las políticas productivas [...] o lo que es lo mismo son el mecanismo integrador de las dimensiones sociales y productivas de un modelo de desarrollo.

los cambios, según sus patrimonios (marcados por dimensiones entre las que destacaremos las territoriales, de edad y género), y cómo se apropian subjetivamente, construyendo significaciones en relación a dichas posiciones.

Las transformaciones sustantivas de los modelos son rastreables allí donde el imaginario y la cotidianeidad de la praxis social construyen sentidos a los ejes de seguridad, protección social y equidad, que estructuran los miembros de la sociedad desde sus respectivas posiciones sociales. La sociedad en su despliegue requiere y genera su propia y distintiva institucionalidad, desde ella se constituyen imaginarios sociales que caracterizan la vida social particular.

Las condiciones desde las que las personas se posicionan ante los cambios incluyen también cuestiones vinculadas al manejo y dominio de información acerca de estos procesos y sus garantías, así como a los recursos patrimoniales materiales, culturales o relacionales que poseen para enfrentarlos. Dichos patrimonios totales, en diálogo con las coyunturas históricas, marcan escenarios de desigualdad en relación a la delimitación de derechos, resultados y garantías que el modelo de desarrollo maneja.

Dentro del cúmulo de políticas que los Estados constituyen para regular las relaciones sociales de producción de la sociedad,

tienen relevancia indiscutible aquellas que buscan organizar el mundo del trabajo, como condición estructural de la existencia misma de la sociedad. Sin negar otras fuentes de desigualdad, adquieren asimismo centralidad como formas clásicas las inequidades que se derivan de dichas estructuras productivas.

“La unidad social básica de la producción es el trabajo, condición estructural de la sociedad que funda relaciones y sujetos. Esta es la condición ineludible de la dinámica histórica (y situada) de constitución de las figuras (y su categorización sociológica y política) de quienes habrán de ser reconocidos como sujetos trabajadores, asimismo de las formas (cambiantes) de participación e inclusión social. Figuras y trayectos que son, a su vez, la referencia de los que no serán reconocidos o transitan senderos ajenos al orden así constituido y representado” (Danani y Grassi, 2009: 14).

Las políticas de empleo son el puente entre las políticas sociales en general y las políticas productivas (CEPAL, 2010: 91), o lo que es lo mismo son el mecanismo integrador de las dimensiones sociales y productivas de un modelo de desarrollo. Por este rol que ocupan, sobre todo en términos de su modulación del mundo del trabajo y sus repercusiones en la desigualdad social, las brechas sociales no pueden explicarse sin entender la desigualdad en la calidad y productividad de los puestos de trabajo, en y entre los distintos sectores de la actividad económica. Las transformaciones tanto al interior de las políticas económicas como de las sociales, desafían la reflexión teórica en torno a la situación de las personas en relación a la estructura social y los sistemas de protecciones, quiénes son reconocidos como trabajadores, qué tipos de coberturas, qué condiciones para el trabajo, etc.

Se involucran así cuestiones como el diseño institucional de las políticas de empleo y Seguridad Social, los cambios que se establecen según las desigualdades en la inserción al mercado de trabajo, y al carácter de las relaciones sociales que del mismo se derivan.

Por Seguridad Social nos referimos a los mecanismos que son regulados por vía política para el amparo de los ciudadanos ante y contra los riesgos a su bienestar socioeconómico. Los diseños institucionales de las políticas de empleo y Seguridad Social comparten aspectos centrales que permiten tratar ambos sistemas como un todo que otorga o niega seguridad en el trabajo y ante los riesgos sociales para los ciudadanos.

Es por esto que el análisis de las percepciones permite indagar en la apropiación subjetiva (imaginario) que sobre las

condiciones y transformaciones relativas al empleo y la Seguridad Social se producen en términos de oportunidades y limitaciones en los distintos escenarios. También es posible encontrar en las percepciones construcciones simbólicas (culturales) que aluden a la existencia de un patrón de desigualdad aceptada en la implementación de los procesos, expresando transformaciones e institucionalizaciones político-culturales.

Acotado ya al mundo del trabajo y la Seguridad Social, los aspectos que sus políticas regulan atienden aspectos como el acceso estable y seguro al sustento por vía del trabajo o pensión; acceso al poder y la propiedad; posición en los procesos productivos; condiciones para el trabajo y calidad de los ingresos para la reproducción de la vida de los trabajadores y sus familias. Igualmente, las garantías ante la incapacidad temporal o permanente para el trabajo y el derecho al descanso y al permiso por maternidad/paternidad, entre otros aspectos.

Ante la cobertura o retracción concebida e implementada por parte de los Estados, en dichas regulaciones los actores se sitúan en posiciones más o menos desventajosas, o exitosas. En este juego de práctica sociales se desarrollan estrategias que hacen referencia a los mecanismos y medios que utilizan las personas para la movilidad laboral y sus resultados: reconversión del empleo o perfil ocupacional, movilidad ascendente o descendente en la estructura social tradicional y según el enfoque de ingreso-consumo (Espina, 2010).

Como se ha afirmado, estos posicionamientos, sumados a los patrimonios o capitales con que cuentan los actores, se vinculan estrechamente con las categorías ocupacionales desde las cuales dialogan con las cambiantes condiciones del trabajo y la Seguridad Social. También delimitan las ubicaciones en estas categorías los reconocimientos (sociales) de lo que es considerado empleo formal u otra forma de trabajo. Aplicando este criterio se introduce una categoría ocupacional residual denominada “empleo informal”, cuya situación laboral está marcada por producirse a espaldas de lo legalmente establecido por el Estado como empleo formal. De igual modo sucede con los conjuntos de trabajadores, que siendo cesados de su actividad laboral formal previa, son comúnmente denominados “desempleados”, solo si se encuentran buscando trabajo sin encontrarlo.

Tradicionalmente, estos grupos suelen ser obviados, al hacer referencia a las categorías ocupacionales, puesto que ser desocupado no es una “ocupación”. En este caso, al reconocer su participación como empleados o no, en el mercado de trabajo existente en una sociedad su identificación como sujetos del trabajo parece no solo justa sino atinada.

La implementación de las políticas sociales y de empleo, las configuraciones de las estructuras ocupacionales y los diálogos con las variaciones o transformaciones en las coberturas y retracciones del mercado laboral y la Seguridad Social, tienen un anclaje no solo a nivel de los Estados nacionales, sino a escala territorial local. Por esta razón, se remarca la importancia de combinar los principios teóricos antes mencionados con un enfoque territorial de análisis, porque precisamente es en el territorio donde están los sujetos económicos, donde se concretan las dinámicas socio-profesionales y socio-ubicacionales que pueden entrar o no en contradicción con la estructura económica y ocupacional. También es en el territorio donde únicamente pueden tomar cuerpo los programas de empleo y políticas al respecto, siempre en función de las posibilidades económicas concretas que allí puedan delimitarse (Martin, 1997).

Partiendo de esta última aclaración, se hace necesario un breve análisis del contexto cubano, donde se propone el presente estudio, para comprender cómo estas relaciones teóricas presentadas toman cuerpo a nivel macro en el país, y cómo las transformaciones a este nivel son leídas y recreadas desde municipios, atravesadas además por los posicionamientos de género y edad.

Los desafíos del contexto: reflexionando en torno a los procesos en curso

El reconocimiento del papel central otorgado a la política social en el desarrollo ha sido un hecho durante todo el período revolucionario en Cuba. En general, el concepto de desarrollo social en que se ha sustentado la misma postula la necesidad de avanzar interrelacionadamente en el mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar material, la equidad, la transformación de los valores y los comportamientos y relaciones sociales (Ferriol *et al.*, 2006: 23). Al respecto, se ha concebido la simultaneidad de los proyectos económicos y sociales, como una fortaleza del modelo de desarrollo implementado en el país.

El objetivo general de la Política social de la Revolución ha sido el sostenimiento y elevación del nivel de vida de la población, mayormente basado en las garantías al empleo, unido a una amplia red de servicios sociales universales. Algunas experiencias de atención focalizada a la niñez, la vejez, la mujer, la población rural, entre otras, también se han implementado. Este modelo de política social ha tenido una vocación igualitarista, y ha considerado la anticipación a los factores estructurales de la desigualdad social, modificándolos por medio de programas y proyectos.

Hasta los años noventa, la tendencia en este sentido fue hacia el aumento de los servicios y prestaciones no subordinados ni a las capacidades de consumo por medio de ingresos, ni a los aportes o contribuciones fiscales de los ciudadanos, con un comportamiento de la equidad e inclusión social casi tendientes a la homogenización.

En Cuba la política de empleo tendió a ofrecer las condiciones para trabajar en un empleo útil y libremente elegido dentro de las opciones y límites que permitía el desarrollo económico y social del país. Entre los aspectos de esa política, son destacables el hecho de no establecer diferencias salariales por género o territorios; brin-

El objetivo general de la Política social de la Revolución ha sido el sostenimiento y elevación del nivel de vida de la población, mayormente basado en las garantías al empleo, unido a una amplia red de servicios sociales universales.

dar un énfasis especial al incremento de la participación femenina en el empleo total; y el establecimiento de compromisos de empleo con los egresados de nivel superior y atención a los técnicos medios (Castiñeiras, 2004).

Desde el punto de vista de la Seguridad Social revolucionaria, ésta se legalizó con la Ley 1.100 de 1963, reafirmando el papel del Estado como máximo responsable de la Seguridad Social para todos los ciudadanos, amplió la protección al 100% de los trabajadores asalariados incluyendo a los asalariados del campo y a sus familiares y estableció un régimen coherente de prestaciones monetarias, en servicios y en especie, articuladas para asegurar su disfrute sin interrupción (Pérez y Gutiérrez, 2003).

Igualmente, comprendió entre las contingencias cubiertas el accidente de trabajo y la enfermedad profesional, abandonando la antigua teoría del riesgo profesional y adoptando un criterio social en la prevención, asistencia y rehabilitación; abarcó la maternidad; incluyó en el cuadro de las prestaciones la enfermedad común y el accidente de origen común, cuyo seguro social no existía antes en Cuba; y reconoció para los fines de la Seguridad Social los períodos de servicios prestados en cualquier actividad laboral en todo tiempo (Travieso, 2003 en Pérez y Gutiérrez, 2003).

Sin embargo, estos principios vigentes en la Seguridad Social y en el cuadro de las protecciones se entrelazan con las tradicionales y resistentes desigualdades territoriales, de género y edad a partir de los recursos patrimoniales y las prácticas que generan los grupos ocupacionales para posicionarse ante los escenarios cambiantes de la estructura social e institucional del país.

En un análisis histórico del desarrollo de este sistema de protección, se puede identificar un viraje marcado por la crisis de los años noventa. Aunque no se pueda decir que esta crisis significó el abandono a las concepciones y objetivos del bienestar antes descritos, sí marcó reajustes y acomodamientos que han producido transformaciones en los modos en que los patrones de desigualdad social, antes invisibilizados, ahora denotarían desiguales arreglos de bienestar, tomando la política social universal como marco (Voghon y Peña, 2013).

En los años noventa, el Estado cubano se vio obligado a implementar un conjunto de nuevas medidas en el orden económico y administrativo, menciónese por ejemplo la necesidad de redefinir las bases materiales de acumulación, la puesta en funcionamiento de una nueva reforma a nivel tributario, y la necesidad de reinsertar la economía cubana en el plano internacional bajo nuevas condiciones; medidas que han tenido un impacto añadido al de la propia crisis en la estructura de desigualdades en Cuba (Espina, 2008).

Como transformación fundamental en este período se produjo el ajuste en el empleo, pudiéndose apreciar que en este momento el mercado de trabajo sufrió una primera gran contracción que llevó a la reducción de un porcentaje de población empleada por el Estado. Esta contracción abrió el margen de actuación a la oferta de mano de obra en el sector privado e implicó una desregulación de su comportamiento. Esto quiere decir que aunque no se legalizó la libre contratación por particulares, este fenómeno comenzó a tener lugar de modo informal, sin patrones mínimos de protección formal de la fuerza de trabajo no propietaria, que se reorientó a este sector. No obstante la composición del empleo, siguió siendo preponderantemente estatal.

A nivel de legislación, el sector privado tomaba mayormente sólo la forma de autoempleo o cuentapropismo, pero en la práctica el ámbito no estatal fue ganando un espacio en modalidades que se ubicaron desde la economía sumergida o mercado negro hasta la pequeña empresa privada ilegal o que coquetea con la ilegalidad. Como fuere, estas reformulaciones formales o informales pusieron sobre el tapete la discusión acerca de la disminución de la responsabilidad estatal en el

cumplimiento del principio de política social de empleo decente para todos o pleno empleo.

No obstante las transformaciones posteriores en el mercado laboral de esos años, las tasas de desempleo calculadas por CEPAL (2010a) para Cuba en la década de 2000 a 2009 fueron relativamente bajas, lo cual podría considerarse resultado de las políticas del Estado.

Algo similar ocurrió en torno al régimen de Seguridad Social, el cual sufrió una de sus primeras reformas a partir de la necesidad de aumentar el presupuesto destinado al mismo. La única fuente de financiamiento de las pensiones era la contribución estatal y del empleador hasta el año 1994. A partir de este año y como consecuencia de las medidas de saneamiento financiero se aprueba por la Asamblea Nacional la Ley N° 73 “Del Sistema Tributario”, que establece a partir de ese momento un aporte por parte del trabajador (Pérez y Gutiérrez, 2003).

Con la legalización y expansión del trabajo por cuenta propia y de esta primera reforma a la Seguridad Social, fue necesario establecer las primeras sectorializaciones profundas en este rubro de la protección social. Así se creó el régimen especial de Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia, reconocido desde La Ley N° 105 de fecha 27 de diciembre del año 2008 (Hernández y Polo, 2013). Otros regímenes también se han venido perfeccionando como especiales dentro del sistema en general, éstos son los trabajadores de determinadas actividades artísticas, Las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y el Ministerio de Cultura (MINCULT), así como los socios de las cooperativas de producción agropecuarias.

Estas consideraciones hacen valorar que si bien existen transformaciones palpables en este periodo, aun el modelo de desarrollo mantenía un balance en el cual la intervención del empleo estatal en la estructura del mercado laboral y las prestaciones sociales en general continuaba siendo preponderante.

Sin embargo, la reducción de las tasas de crecimiento del PIB en los últimos veinte años, ha puesto sobre el tapete el tema de la sostenibilidad del crecimiento, especialmente a raíz de los efectos de la crisis mundial capitalista de 2008 sobre la economía nacional. Cuba llegó a esta crisis mundial sin haber resuelto fehacientemente los problemas derivados de la crisis que sufrió desde finales de los ochenta e inicios de los noventa. Esa crisis fue, primero que todo, la de un modelo de desarrollo que venía manifestando sus insuficiencias desde años antes (Triana, 2010: 6).

Por estas tensiones en las relaciones entre desarrollo social y económico como expresión de los problemas estructurales

fundamentales del modelo de desarrollo cubano, las autoridades políticas del país han planteado la necesidad de actualizar el modelo económico y social de la isla, con el fin de mantener lo logrado a tono con las demandas de la inserción de Cuba en el mercado internacional, y la propia sobrevivencia del socialismo (PCC, 2011). Esta situación ha puesto en el centro del debate político y popular el desbalance económico que ha venido caracterizando la economía cubana en los últimos años, sobre todo hacia finales de la primera década del siglo XXI, a raíz de la crisis financiera global y el acento de las consecuencias de las crisis internas de períodos anteriores. Estas cuestiones se plasmaron de un modo u otro en la propuesta de lineamientos de la política económica y social cubana.

Los fundamentos a esta propuesta de lineamientos están en primer lugar en la insuficiencia económica anteriormente descrita, ante la cual Triana (2010) distingue algunos nuevos objetivos económicos imprescindibles, los cuales podrían acentuar las repercusiones sociales ya asentadas tras el período de ajuste económico de la crisis de los años noventa y hacer emerger aún nuevos escenarios de desigualdad asociados a algunas de estas prioridades:

- Incrementar ingresos (exportaciones) y disminuir erogaciones en divisas (sustitución eficiente de importaciones);
- Fomentar la productividad;
- Reducción del gasto en la esfera social;
- Reducir el empleo superfluo.

De todas ellas, la reducción del empleo superfluo resulta la medida más sensible en el orden social y político, y ha obligado a buscar soluciones que compensen el ajuste que se produce paulatinamente en el empleo estatal (Triana, 2010). De este modo, el empleo resalta como elemento central y como factor crítico de la situación de sostenimiento del modelo de desarrollo cubano. Pues por otro lado las actuales coyunturas sitúan la necesidad de revalorizar el papel del empleo como fuente de ingresos legales, y el aumento del salario nominal y real como estrategias de incentivo a la productividad del trabajo, y la reversión del carácter desregulado que este asumía para una porción no despreciable de la población económicamente activa.

Precisamente, el ajuste previsto en los actuales lineamientos prevé una modificación del comportamiento marcadamente estadocéntrico en la regulación del mercado de trabajo, lo que ya está

produciendo efectos en mayor medida en la recomposición de este, fundamentalmente dentro del sector estatal.

En el sistema previo la composición del empleo ha estado relacionada estrechamente con los programas sociales que garantizan en buena medida la equidad social en Cuba. De allí la enorme sensibilidad política del ajuste del empleo y de sus repercusiones en la calidad, masividad y oferta de otros servicios sociales (Triana, 2010).

Aún no puede decirse que las transformaciones previstas conformen un modelo que venga a sustituir o replantear las concepciones tradicionales del desarrollo humano en Cuba, más en el campo del

Con la legalización y expansión del trabajo por cuenta propia y de esta primera reforma a la Seguridad Social, fue necesario establecer las primeras sectorializaciones profundas en este rubro de la protección social.

empleo se espera que para 2015 1,8 millones de cubanos pasen del sector estatal al sector cuentapropista (Pérez y Vidal, 2012). Confirmando estas predicciones, al cierre de junio de 2012, 390.598 personas se habían sumado a esta modalidad de empleo. Esta masividad en el desarrollo de esta actividad se vio condicionada por la aprobación de las medidas de ampliación y flexibilidad que desde 2010 se pusieron en vigor, y que recibieron un impulso en la nueva ley tributaria de 2012. En 2013, los últimos datos revisados plantean que existen más de 400.000 personas acogidas a la modalidad de empleo por cuenta propia (*Granma*, lunes 1º de julio de 2013). Estos datos muestran que entre 2010 y 2013 el crecimiento de este sector en el mercado laboral cubano ha sido de más de 250.000 trabajadores (*Granma*, lunes 8 de julio de 2013).

Los desempeños descritos tienen en la base tendencias aún en construcción debido al replanteamiento acerca del modelo de desarrollo cubano iniciado en 2010, pero se van afianzando con las nuevas medidas y legislaciones que se han aprobado en los períodos ordinarios de Legislatura de la Asamblea Nacional y en las resoluciones ministeriales asociadas desde entonces.

En este escenario descrito, según Espina (2008a) el coeficiente Gini calculado para finales de los años noventa se elevó a 0,38, en contraste con el 0,24 registrado a mediados de los ochentas, y aunque

aún era bajo con relación a la situación de la gran mayoría de los países de América Latina, este incremento da cuenta de un proceso de concentración de ingresos que supone una interrupción de la tendencia desconcentradora anterior. Teniendo en cuenta la irrupción de los ingresos en la satisfacción de algunas necesidades, entonces es lógico asumir que la desigualdad pueda seguir aumentando más allá de la comparación de este mero indicador.

En este contexto Espina (2008) sostiene la existencia de un conjunto de problemas que ha presentado la política social a lo largo del tiempo. Dentro de estas deficiencias se ubican la absolutización del estatismo, excesivo centralismo y tecnoburocratización en la formulación de las estrategias de desarrollo, lo que minimiza la participación en la toma de decisiones de los actores locales (gubernamentales y no gubernamentales) y la consideración de la diversidad territorial y grupal de las necesidades y sus satisfactores; homogenismo distributivo que minimiza el papel de la diversidad estructural y cultural en la expresión de las necesidades y en la elección de satisfactores; fallas de focalización y poco uso de políticas de acción afirmativa, lo que tiene como efecto la reproducción de desventajas de grupos históricamente preteridos que no pueden aprovechar en paridad las condiciones favorables generales creadas (Espina, 2008).

En última instancia, la acumulación de estos problemas y las actuales coyunturas explicadas ponen el acento en determinar socialmente qué nivel de desigualdad se puede asumir como aceptable y qué resultados asociados pueden y deben ser focalizados. Sin dudas, esto representa para Cuba hoy un problema con el cual ni el imaginario social ni las autoridades de los diferentes niveles de gobierno están acostumbrados a lidiar.

Las transformaciones institucionales-formales: la ampliación del sector cuentapropista y la reconfiguración del espacio laboral estatal. El proceso de disponibilidad

Entre el año 2010, en que se inició el proceso de actualización del modelo económico y social cubano, y el año 2013, se elaboraron sucesivas resoluciones y normativas. Como ha sido mencionado, las regulaciones para la actividad cuentapropista son anteriores a la concepción e implementación de los actuales lineamientos, específicamente tuvieron su primer gran impulso en los años noventa. Básicamente el resto de las regulaciones relacionadas con los procesos del empleo y la Seguridad Social siguieron más o menos estables desde períodos anteriores, por lo que al hablar de una transformación en el ámbito del empleo y la

Seguridad Social con la coyuntura actual, se está haciendo referencia a un amplio conjunto de normas y resoluciones que de manera formal están reconfigurando los modos en que con anterioridad se venía gestionando desde lo legal el mundo del trabajo.

De modo general, un número significativo fueron resoluciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), y se dedicaron a los temas siguientes según orden de prioridad (por la cantidad de apariciones en las publicaciones oficiales):

- 1| Seguridades y garantías en el trabajo: en este perfil se incluyen cuestiones como los procedimientos y reconocimientos para la seguridad en el trabajo. En estas resoluciones ministeriales se definen las nomenclaturas de cargos, los perfiles de los mismos y otros aspectos referidos a pautas salariales, que vienen a ajustar las condiciones para el trabajo en diversos organismos y empresas cubanos. En este rubro se incluyen las resoluciones que norman los días festivos y laborables para los períodos anuales de los trabajadores estatales.
- 2| Seguridad Social: en este grupo de documentos se norman cuestiones relacionadas con la jubilación, formas de contribución a la Seguridad Social de los diferentes sectores del empleo, entre ellos y en especial los cuentapropistas, y procedimientos laborales ante situaciones de desastres entre otros. En este grupo, durante el período analizado, se emitieron una resolución y un acuerdo del Consejo de Ministros para el otorgamiento de subsidios a personas naturales para desarrollar acciones constructivas.
- 3| Regulaciones al trabajo por cuenta propia: en estos documentos básicamente se concentra la regulación en el tipo de actividades permitidas, los procedimientos de licitación y tributación fiscal.
- 4| Proceso de racionalización del empleo: este proceso se basa en el reconocimiento de que el empleo estatal no puede asumir la totalidad de la población económicamente activa del país, y en la necesidad de reordenar las empresas en aras de aumentar su productividad y eficiencia. Como parte de este grupo de documentos están los acuerdos y resoluciones que norman los procedimientos laborales y salariales aplicables a los trabajadores disponibles e interruptos.

Por su peso en la economía a nivel macro, como por su impacto directo en la reconfiguración del mercado de trabajo y en la vida privada de los trabajadores y sus familias, las tres últimas cuestiones son las que han recibido una atención mediática e informativa superior, destacándose el tema de las regulaciones al cuentapropismo.

En cuanto al tratamiento al sector cuentapropista, resalta el aspecto de que en un período relativamente breve (en términos de legislaciones ha sido realmente corto) se han producido varias versiones de resoluciones normando su actividad, lo cual ha traído como consecuencia que las actividades permitidas, sus descriptores y sus aplicaciones hayan sufrido cambios bruscos en este lapso y que, por consiguiente, el sector esté sujeto a estas transformaciones constantes para desarrollar su actividad (Ver Gaceta oficial # 12 de 2010; 28 de 2011; 27 de 2013).

En cuanto a los aspectos de Seguridad Social, las transformaciones principales están en las bases para la contribución, en general aplicables a todos los trabajadores pero sobre todo a los cuentapropistas, cuya regulación ha sido novedosa en relación a los regímenes generales y tradicionales, todo esto en fuerte vínculo con la nueva ley tributaria de 2012¹⁰.

En relación a los cuentapropistas, destaca un régimen especial no asociado a ningún otro régimen de Seguridad Social, además de regular su contribución al sistema de protección social cubano.

Este sistema particular prevé varias formas de contribución directas e indirectas, por medio del pago de impuestos sobre la actividad, sobre los ingresos personales, y luego de acuerdo a la escala que el trabajador selecciona para aportar a su propia pensión por jubilación una vez terminado su período laboral o en caso de maternidad/paternidad u otro tipo de especificidad.

Los cambios principales en este sector, y la novedad de su régimen de Seguridad Social, radican en primer lugar en la

10 La ley 113 del Sistema Tributario de fecha 23 de julio de 2012 incorpora aspectos como: impuestos a los ingresos personales con excepción de salarios por el momento; escala impositiva progresiva al trabajo por cuenta propia; reducción del impuesto de un 3% a los contribuyentes de mayores ingresos, y de un 7% para los de menores ingresos; y un impuesto relativamente bajo por la contratación de fuerza de trabajo. Además la ley prevé la desaparición gradual del impuesto de circulación y sustituirlo por el de venta, producción y servicios. El estímulo al desarrollo local se expresa en la aplicación de un tributo territorial definido centralmente a empresas, sociedades mercantiles y cooperativas. Por último, otra cuestión de interés es la norma de los impuestos por propiedad de vivienda, exonerar de pago a propietarios de viviendas inhabitables (las cuales se encuentran en moratoria), entre otras cuestiones (Ver Gaceta oficial, 2012a).

obligatoriedad para todos los no acogidos a ningún otro sistema de Seguridad Social, de contribuir como condición para el otorgamiento de licencias de actividad, pero sobre todo en la flexibilidad que este régimen incorpora respecto a la fijación voluntaria de las escalas de contribución, el derecho a devolución de las contribuciones y el pago retroactivo para aquellos trabajadores por cuenta propia que habían desarrollado la actividad por un tiempo antes de aprobarse la nueva ley.

De modo general la observación de esta legislación impone a la mayoría de los trabajadores por cuenta propia, si bien un amparo

[...] las actuales coyunturas sitúan la necesidad de revalorizar el papel del empleo como fuente de ingresos legales, y el aumento del salario nominal y real como estrategias de incentivo a la productividad del trabajo...

legal superior al que disfrutaban con anterioridad, una sobrecarga de contribuciones añadida a los impuestos tradicionales. Sin embargo, si esta sobrecarga en realidad se ha traducido en estabilidad para el sector, al elevar su estatus en el sistema de Seguridad Social general, por otra parte los impactos mayores al sector están asociados a las regulaciones de las actividades y los pagos de impuestos directos. Estas dos últimas cuestiones han traído como consecuencia la aparición o expansión de irregularidades en el ejercicio del cuentapropismo y la evasión fiscal (Castro, 2013).

Las últimas resoluciones de las entidades facultadas acerca del cuentapropismo se han dirigido a controlar mejor esta actividad y poner coto a las irregularidades. Para esto las resoluciones 353 de 2013 del Ministerio de Finanzas y Precios, así como la 41 de 2013 de MTSS (Gaceta Oficial, 27 de 2013), están encaminadas a perfilar mejor las actividades permitidas y sus contenidos, así como a publicar el Reglamento oficial para el ejercicio de la actividad que se ajusta a tales regulaciones. Este último reglamento tiene como antecedentes directos la resolución #33 del MTSS de 6 de septiembre de 2011, y la experiencia derivada de su aplicación.

Este reglamento entre otras cuestiones hace hincapié en los controles y obligaciones de estos trabajadores; la necesidad de

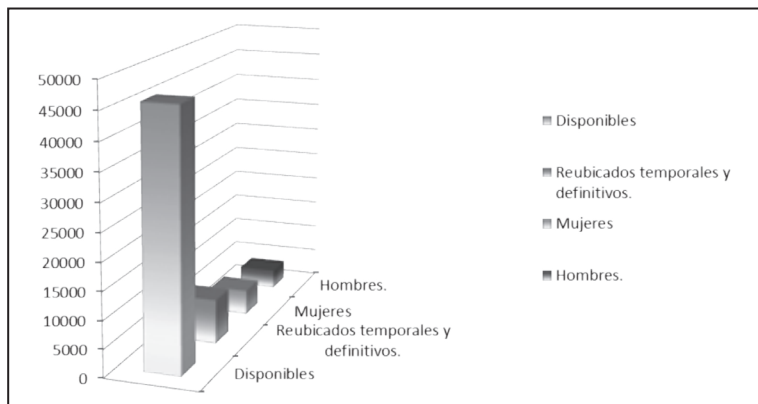
cumplir con las aportaciones tributarias; realizar solo las actividades para las cuales están autorizados; utilizar solo materias primas lícitas y facilitar el control por parte de las entidades facultadas para ello. Se permite la comercialización y contratos entre empresas estatales y privadas, y la contratación de fuerza de trabajo (incluido en la norma de 2011). Con este reglamento se incorporan nuevas actividades como la de chapistero, herrero y fundidor, y se producen congelaciones a la entrega de nuevas licencias para otras actividades como elaborador-vendedor de jabones, betún, tinta y similares, debido explícitamente a la ausencia de un mercado legal de materias primas (*Granma*, 17 de agosto de 2013).

Estas especificidades demuestran que la nueva legislación viene dada sobre todo por la necesidad de controlar de una manera más efectiva las relaciones ambiguas de este sector con el sector informal, la ilegalidad y la corrupción.

Por otra parte, dentro de los temas de Seguridad Social —y asociado directamente con la implementación de los actuales lineamientos— está el proceso de disponibilidad iniciado en el país en 2010. Al respecto, el Consejo de Ministros, en fecha 30 de septiembre de 2010, acordó el tratamiento diferenciado de Seguridad Social para estos trabajadores, el reglamento resultante fue emitido en fecha 8 de octubre de 2010 (Resolución 35 de 2010, de MTSS). Esta resolución fue modificada a su vez con otras disposiciones transitorias o resoluciones que se adaptarían a los primeros procesos de disponibilidad y la experiencia que de ellos fueron apreciándose.

En este caso, las transformaciones no están en el cambio de regulaciones para normar actividades que ya existían como en el caso del cuentapropismo o los regímenes de seguridad de otros sectores especiales, sino en la aparición de un fenómeno nuevo en la sociedad cubana que era necesario normar y atemperar por una parte con las necesidades de eficiencia económica que exige el desarrollo económico del país, pero por otro no caer en oleadas masivas de despidos de trabajadores excedentes. Asociado a esto está el hecho de que no se utilice el concepto de trabajador desempleado, sino disponible, denotando así la concepción de que es un trabajador a ser reubicado en otro puesto de trabajo, empresa o sector, y no un expulsado perdedor del mercado laboral.

El proceso de disponibilidad ya iniciado hasta agosto de 2013, muestra en el comportamiento general de la provincia los siguientes datos:

Gráfico 1. Disponibles en porcentajes y por sexos

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Dirección Provincial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

Es por esto que las resoluciones se han centrado en regular los procedimientos, las garantías y derechos laborales de estos trabajadores. Se persigue que el proceso de racionalización del empleo se desarrolle dentro de los marcos legales de los principios de Seguridad Social afirmados en la Ley 105 de 27 de diciembre de 2008. Con la aparición del Reglamento para estos trabajadores disponibles, se norman las pautas de salario, tratamiento de reubicación laboral y las apelaciones de los afectados.

Resultan no obstante aspectos distinguibles de este Reglamento los mecanismos o procesos que podrían propiciar el excedente de trabajadores. Estos procesos pueden ser la amortización de plazas (se cancela o desactiva una plaza) debido a reorganización empresarial o de entidades de la administración del Estado, fusión o extinción de entidades laborales, disminución del nivel de actividad de una entidad, o estudios que permitan un uso más racional de la fuerza de trabajo. El proceso de identificación de los trabajadores disponibles tiene como base un análisis de idoneidad laboral, que se desarrolla por parte de un comité de expertos formado en la entidad por 5 a 7 miembros, uno designado por la administración, otro por la organización sindical y el resto trabajadores seleccionados en asamblea por el resto de los trabajadores, su objetivo es asesorar al jefe de la entidad sobre la idoneidad de cada trabajador.

Respecto al tratamiento salarial de estos trabajadores, a aquellos que no hayan podido reubicarse se les garantiza un tratamiento del 100% de su salario de un mes, a partir de entonces si no han sido

reubicados aún y tienen más de 10 años de trabajo, se garantiza el 60% del salario por un mes para los trabajadores que acrediten de 10 a 19 años de trabajo; de dos meses para los que hayan trabajado de 20 a 25 años, de tres meses para los que tengan entre 26 y 30 años de servicios, y por último de hasta cinco meses para los que acrediten más de 30 años de servicios.

Asimismo, los trabajadores pueden de manera excepcional solicitar ayuda de la asistencia social al Presidente del Consejo de la Administración Municipal del Poder Popular, para lo cual esta entidad administrativa valoraría las condiciones salariales y de ingresos del núcleo familiar del trabajador para determinar su adjudicación. Es en este único aspecto que el Reglamento analiza o presume las condiciones familiares de los trabajadores en esa situación. En este sentido, esa normativa no contiene ningún espacio para el análisis de tales condiciones o el impacto familiar del proceso de disponibilidad.

Como resultado de los primeros procesos de aplicación de la ley, fue modificado el reglamento, acotando más específicamente el tratamiento de los cuadros y dirigentes que quedan disponibles o permanecen trabajando. En este caso queda modificado el documento en tanto se distingue entre jefes y cuadros y funcionarios. En el caso de los primeros se procede como con el resto de los trabajadores, mientras que en el tratamiento de los segundos, se involucra la unidad organizativa de Recursos Humanos de conjunto con los jefes facultados para designarlos y la comisión de cuadros. Esto otorga un tratamiento especial para este tipo de trabajadores, funcionarios de las instituciones principales de la administración u otro tipo de perfil social.

Para el proceso de reubicación laboral, las entidades laborales deben coordinar con las direcciones de trabajo correspondientes en el territorio para gestionar las propuestas de ubicación. Esta disposición no excluye que el trabajador disponible pueda hacer gestiones personales para su reubicación laboral.

De manera explícita, en todos estos documentos revisados no se manejan implicaciones longitudinales de su aplicación para la desigualdad social, sin embargo en el caso de las regulaciones a la disponibilidad laboral se incluyen artículos para normar la inconformidad y evitar las arbitrariedades en el proceso, evitando “cualquier manifestación de favoritismo, así como discriminación de género o de otro tipo” (Gaceta Oficial 29, año 2011: 316). No obstante, se advierte que dichos documentos están cargados de una alta dosis de subjetividad en su aplicación, que dificulta en ocasiones que los procesos transcurran de manera transparente.

Si bien a nivel macro puede ser comprensible la existencia misma del proceso de disponibilidad y que en las condiciones del modelo de desarrollo socioeconómico cubano no es posible sostener una política laboral basada en el pleno empleo en la esfera estatal, por otra parte resulta evidente que los mecanismos para establecer las normativas de un proceso cuya naturaleza empírica se mueve entre los límites de lo justo/ injusto, implica una dificultad central para la propia legislación en su aplicación y para controlar la variedad de experiencias de implementación.

En cualquier caso, se considera que el propio reglamento resulta limitado en cuanto a las garantías salariales que otorga, sobre

[...] puede afirmarse que el contexto de reconfiguración del empleo y la Seguridad Social en Cuba se ha reforzado con las condiciones económicas que expresan un deterioro estructural heredado de períodos anteriores, y que han impuesto al país la necesidad de reformar las bases del bienestar y la productividad del trabajo.

todo a los trabajadores que teniendo más de veinte años de trabajo, no cuentan con verdaderas condiciones de reubicación debido a su calificación, edad, etc. Las reglas del juego laboral en Cuba imponen cada vez más que, a una cuantía reducida de opciones laborales estatales le corresponda una demostración de competencias mayor; con dichas reglas trabajadores que transcurrieron toda su vida con bajas calificaciones quedan ahora expuestos a la imposibilidad de reubicación, a pesar de haber contribuido a la sociedad con su trabajo durante toda su vida.

Por otra parte, dejar a la gestión de las entidades laborales la reubicación de trabajadores en esa u otra situación similar las sobrecarga de responsabilidades para las cuales la Administración no está calificada o diseñada en sus funciones institucionales. En este caso, la regulación prevé que dichas administraciones se apoyen en las Direcciones municipales de trabajo y Seguridad Social, pero la experiencia en estos procesos indica que estas relaciones de cooperación para reubicar laboralmente a los trabajadores no siempre se cumplen.

Esto ha implicado una complejización del trabajo que des- empeñan las Direcciones municipales de trabajo y Seguridad Social. En este sentido, dichas entidades deben capacitar a los comités de

expertos para desarrollar el proceso, dar respuesta a las solicitudes de empleo que lleguen a su jurisdicción y tramitar las quejas o apelaciones de los disponibles inconformes.

Es interesante que la opinión de los especialistas de estas direcciones refieren sobre las experiencias de aplicación de la disponibilidad que se ha cumplido la ley y que los trabajadores inconformes van “a tramitar por derecho su queja o inconformidad con el proceso por el que resultaron disponibles, pero realmente en todos los casos tramitados hasta la fecha no ha habido éxito¹¹, en el sentido de que los procesos han sido desarrollados apropiadamente y se les ha garantizado una oferta de empleo, pero ellos por su derecho tramitan su inconformidad.” (Subdirectora de Empleo Municipio San Miguel del Padrón).

Estos criterios refuerzan el análisis emanado de los documentos, de que el Reglamento de aplicación del proceso de disponibilidad en sí mismo contiene vacíos en el tratamiento a trabajadores que por su desempeño, años de trabajo u otras condiciones personales, ameritarían un tratamiento especial. Sin embargo, cuando estos trabajadores resultan declarados no idóneos y pierden sus puestos de trabajo, sus tramitaciones de quejas no tienen resultado, pues efectivamente esas son las razones que están contempladas para que sean declarados disponibles. La cuestión entonces está en la propia concepción de la regulación, a lo cual se le añade luego el factor de interpretación y aplicación que siempre implica un grado de distorsión y/o realización determinado en su ajuste a la legislación.

Obviamente, todo este proceso ha complejizado el escenario laboral cubano actual, pero los cambios y sucesivos controles al trabajo por cuenta propia (TPCP) también ha acarreado un esfuerzo superior por parte de las instituciones municipales y provinciales de trabajo. Al respecto, una especialista afirma que “los disponibles es algo que generalmente se resuelve a nivel de la entidad, pero el TPCP sí es algo que nos da mucho qué hacer. Esto se debe sobre todo a que en la aplicación de lo legislado para este sector han quedado lagunas que hacen que la gente no sepa bien cómo obrar y nosotros mismos no tenemos un documento que nos indique cómo hacer cumplir la ley, porque la propia ley tiene lagunas y la propia población cuentapropista es la que paga las consecuencias de eso y

11 Aclarar que eso quiere decir que los fallos del Comité de Justicia Laboral en las instancias municipales han estado a favor de la Administración, alegando que los procesos se han desarrollado en conformidad con lo reglamentado en la legislación que norma la disponibilidad.

vienen aquí a resolverlo” (Subdirectora de Empleo Municipio San Miguel del Padrón).

A todo lo anterior se añade, en términos normativos, la discusión en los últimos meses del año (entre agosto-octubre 2013) de un nuevo Código del Trabajo, con el objetivo de regular los nuevos procesos de retracción formal del Estado en las condiciones de actualización del modelo, y sumado a ello la ampliación del espacio no estatal de la economía¹². Sin embargo, este último aspecto prácticamente no recibe atención de manera detallada en el documento, lo que se traduce en el no reconocimiento de una personalidad jurídica al trabajo por cuenta propia.

El documento, en esencia, no responde a los cambios en curso. Se concentra prácticamente en su totalidad en regular las relaciones y la gestión del empleo en el sector estatal, con cierto margen para la apertura también a la emergencia de relaciones precarias en la formalización del vínculo laboral —fundamentalmente en los contratos por tiempo determinado—, la escasa identificación y explicitación de los criterios de idoneidad sobre los que se basa el proceso de disponibilidad; una indefinición entre cómo se van a manejar dentro de la actualización del modelo económico y social, las diferencias entre la idea precedente que dominó el modelo de pleno empleo y el tránsito hacia un mayor predominio de la garantía de empleo de acuerdo a lo que permite la estructura del país (empleo estructural); así como tampoco se aclara cómo se va a producir la (re)conexión entre salarios, condiciones de vida y de trabajo y la satisfacción de necesidades básicas (Anteproyecto de Ley Código de Trabajo, 2013).

A modo conclusivo de esta parte, puede afirmarse que el contexto de reconfiguración del empleo y la Seguridad Social en Cuba se ha reforzado con las condiciones económicas que expresan un deterioro estructural heredado de períodos anteriores, y que han impuesto al país la necesidad de reformar las bases del bienestar y la productividad del trabajo.

|||||

12 Entre las cuestiones preocupantes de ese Código del Trabajo para el sector no estatal de la economía resulta la posibilidad de otorgar siete días de vacaciones como mínimo para esos trabajadores a diferencia del sector estatal donde se mantiene el otorgamiento obligatorio de un mes; la posibilidad de “optar libremente” los empleadores por aquellas personas que van a contratar sin regulación de ningún tipo que impida la ocurrencia de “discriminaciones múltiples” en esa elección; se le otorga al “contrato verbal” cierto estatus de legalidad y la no declaración de instituciones intermedias para estos trabajadores que tengan facultades y les permitan reforzar/defender mediante mecanismos legales y normativos derechos y garantías de manera efectiva.

Como consecuencia de ello, viene ocurriendo un proceso de reajuste paulatino de las normas y regulaciones de los dos sectores que marcan dicha reforma laboral actual: los cuentapropistas y los trabajadores disponibles, aunque otras reformas más generales como la nueva ley tributaria, las expansiones de cooperativas no agropecuarias y los regímenes de seguridad especiales de otros sectores también son importantes.

A continuación entonces son presentados los resultados relacionados con los sujetos interpelados en los municipios de San Miguel del Padrón y Plaza de la Revolución de las diferentes categorías ocupacionales en estudio, centrándonos en cómo se han posicionado frente a todo este escenario de reconfiguraciones legales, pero también a sus impactos sociales, qué estrategias, conocimientos, percepciones o cambios desaprueban o justifican, dimensiones tan importantes para valorar las transformaciones en nuestro modelo de desarrollo como las propias regulaciones formales.

Características sociodemográficas de los sujetos entrevistados y condiciones generales en su territorio

En este acápite haremos referencia a los resultados develados a partir de la aplicación de un cuestionario-entrevista a personas contactadas en ambos territorios: San Miguel del Padrón y Plaza de la Revolución; elegidas al azar¹³ y que estuviesen dispuestas a colaborar. Cada uno de estos municipios representa un nivel distinto de desarrollo urbano y social en la capital del país. Específicamente en términos laborales, estas características apuntan a que existen diferencias sustantivas entre ambos.

Por ejemplo en el caso de Plaza de la Revolución, por ser un territorio que abarca más de 300 unidades de empleo, puede incluso cubrir la demanda de empleo de otros municipios, y la mayor cantidad de plazas para emplearse se ofertan para personas que tengan 12º grado y 9º grado de escolaridad. En este territorio hay una representación amplia de diferentes sectores y actividades, y es uno de los que más

13 El hecho de contactar con las personas en su jornada de trabajo y hacer la selección basándonos en la observación al caminar por las calles, puede estar incidiendo en que en nuestros resultados estén sobrerrepresentados determinados grupos dentro del cuentapropismo y el sector informal, mientras que grupos en los extremos como cuentapropistas dueños de paladares y/o negocios grandes, así como grupos en el sector informal ventajoso no hayan sido contactados y no estén representadas sus percepciones ni la posición socioeconómica alcanzada por ellos con los cambios.

concentra en toda la provincia una gran cantidad de entidades laborales de diferentes sectores y ramas de la economía (especialista principal de la Subdirección de Empleo Plaza).

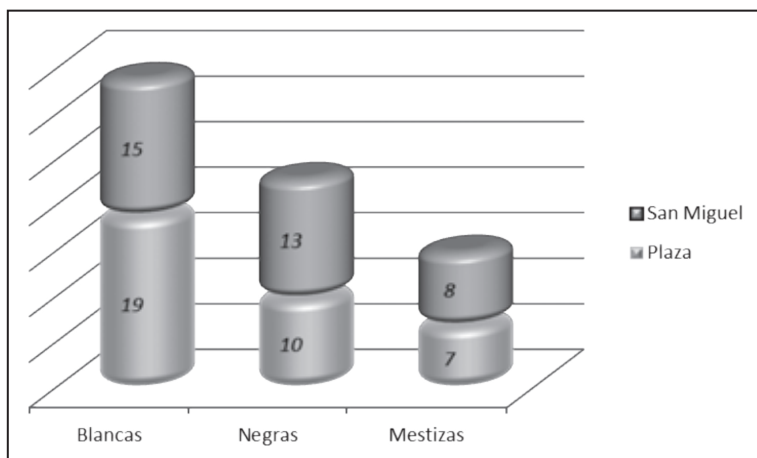
En cambio, dentro del municipio San Miguel existen solo 29 entidades que dan empleo y que responden al municipio, esto es que se registran en la institución municipal de trabajo y Seguridad Social, hay otras entidades que están en el territorio pero no se rigen por dicha institución por lo cual no son contabilizadas sino por el municipio donde radica su órgano o empresa central. Este es un municipio que mayormente recibe aportes al empleo u

[...] viene ocurriendo un proceso de reajuste paulatino de las normas y regulaciones de los dos sectores que marcan dicha reforma laboral actual: los cuentapropistas y los trabajadores disponibles ...

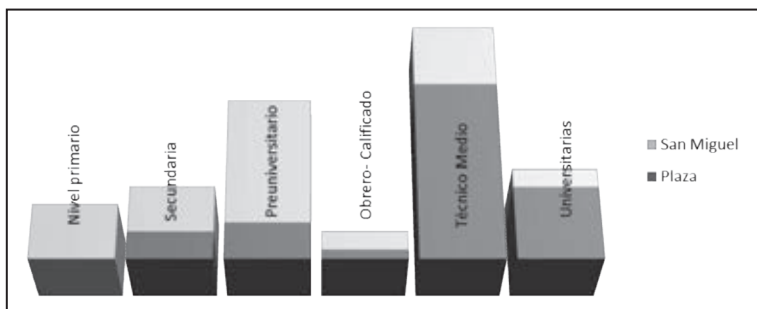
ofertas de otros. Las principales actividades económicas de este municipio están en los servicios, no vinculadas directamente a la producción. Las industrias radicadas en el territorio se rigen por las empresas que radican en otros municipios y el municipio no tiene control sobre su funcionamiento o gestión del empleo. Dentro de los servicios que se rigen por la jurisdicción municipal destacan comunales, educación, salud y ese tipo de sectores no reanimados: hay tres centros de corte científico, uno dedicado a la investigación y dos son laboratorios (Subdirectora de empleo, Municipio San Miguel del Padrón).

En estos territorios fueron entrevistados en total 72 sujetos: 46 mujeres y 26 hombres. Respecto a la distribución por grupos de edad: menores de 35 años (16 personas); entre 35 y 60 años (41 personas); mayores de 60 años (15 personas).

Otras variables indagadas fueron el color de la piel y el nivel educacional terminado. En relación a la primera, los entrevistados se distribuyen en: negros (23 personas); mestizos (15 personas) y blancos (34 personas).

Gráfico 2: Color de la piel en la muestra general por municipios

En cuanto a la segunda variable fueron entrevistados: finalizado sólo el nivel primario (6 personas); secundaria (8 personas); obreros calificados (3 personas); técnicos medios (27 personas) y universitarios (10 personas).

Gráfico 3. Nivel de educación en la muestra total por municipios

Respecto a ambas variables, es posible realizar dos observaciones: el predominio de negros y mestizos en San Miguel del Padrón (21 personas de las 36 entrevistadas en ese municipio) y la existencia de personas con un nivel de escolaridad terminado en primario (las seis personas entrevistadas). Mientras que en Plaza se dio un relativo predominio de personas blancas (19 de los 36 entrevistados en ese municipio), con una presencia mayor de personas que se movieron en un nivel de escolaridad caracterizado por una relativa cualificación (20 técnicos medios y 8 de los 10 universitarios entrevistados).

De acuerdo a las categorías ocupacionales consideradas dentro del estudio, la distribución fue la siguiente: trabajadores estatales (21 personas; 10 en San Miguel y 11 en Plaza); informales (15 personas, 9 en San Miguel y 6 en Plaza); cuentapropistas (17 personas, 8 en San Miguel y 9 en Plaza) y disponibles (19 personas, 9 en San Miguel y 10 en Plaza).

A continuación, más que enfatizar en la distribución numérica en cada uno de los aspectos que fueron encontrados como parte del análisis de nuestros resultados en los municipios, dado el pequeño tamaño de nuestra muestra, pasaremos sólo a explicitar aquellos que hayan resultado más relevantes dentro del comportamiento de las variables analizadas con dos intencionalidades: por una parte, remarcar cómo ellas expresaron rasgos típicos de desigualdades (considerando diferencias territoriales y por categoría ocupacional esencialmente; también por sexo y grupo de edad cuando lo amerite); y, por otra, en aquellas semejanzas/criterios de confluencia que se encontraron en ambos espacios y unificaron a las categorías ocupacionales estudiadas.

Nuevos y viejos espacios en la estructura ocupacional: autovaloraciones y condiciones estructurales

Las nuevas regulaciones y disposiciones para los diferentes sectores, así como la aparición de nuevas figuras en el mercado laboral como los “disponibles” —entre otros factores contextuales ya mencionados— propician que se vaya configurando una construcción simbólica acerca de los nuevos escenarios, que pasa en primer lugar por la imagen que cada trabajador tiene tanto de su propia ocupación como del conjunto de ocupaciones y sectores en juego en el mercado laboral cubano actual. Sumado a esto, resulta significativo valorar cómo se producen las ubicaciones de la muestra según sexo, edad y escolaridad dentro de este juego, para reflexionar acerca de las dificultades o potencialidades que pueden presentar dichas posiciones contextualizadas.

Al respecto, comenzaremos por el grupo de aquellos que se están moviendo con reglas totalmente ajenas a las regulaciones y normas vigentes, entiéndase los trabajadores informales. En la pequeña muestra de los 15 entrevistados, se produjo una sobrerrepresentación de mujeres y del nivel educativo medio en ambos municipios. Los niveles más altos de calificación se dan en mujeres de Plaza de la Revolución.

No contamos con ninguna fuente de datos confiables que permita contrastar estadísticamente esta representación, debido a que este sector particular no tiene por su informalidad ningún

reconocimiento que posibilite la generación de datos acerca de la cantidad de personas en este tipo de empleo, y menos aún la composición de sexo en su interior. En cualquier caso, se reconoce que una de las causas para esta sobrerrepresentación al nivel de la muestra ha sido la mayor reticencia de los hombres a ofrecer información y ser entrevistados.

Nuestro primer análisis acerca del sector tiene que ver con la situación de las mujeres en estos reacomodos en el mercado laboral cubano actual, pues se encontraron realizando estas actividades con un nivel de calificación superior, pudiendo encontrar un empleo formal con mayores garantías. Esto puede significar una alerta sobre algún tipo de desventaja de género operando de manera subliminal en dichos reacomodos.

No obstante, las desventajas de género parecen operar también en otro sentido. Si se toma en cuenta que de las personas en este sector con bajos niveles educativos los hombres son mayores de 60 años (tienen pensiones y utilizan esta actividad como complementaria) y las mujeres encontradas son jóvenes y con más de un hijo a su cuidado, se puede presumir a partir de ello el hecho de que para las féminas con baja educación encontrar un empleo formal que les permita mantener a su familia se está convirtiendo en una dificultad.

El tener nivel educativo primario e hijos a su cuidado se convierte en una redundancia de limitada competitividad en el mercado laboral, a lo cual se le añade que estas mujeres ofrecieron como razones fundamentales para permanecer en este tipo de actividad económica informal la flexibilidad de los tiempos necesarios de trabajo en el sector, y el hecho de que los bajos ingresos que reporta la naturaleza de la actividad que hacen inhabilita la posibilidad de pago de impuestos.

Hasta este punto, más allá de la reflexión sobre la posición de género, llama la atención que estos criterios acerca de la flexibilidad y los bajos ingresos que reporta la actividad informal fueron también compartidos por los demás encuestados del sector. Esto viene a denotar una primera característica estructural de esta categoría, ya que 10 de los 15 encuestados en ambos municipios refirió dicha observación. Esta caracterización, en última instancia, denota que la realización de este tipo de actividad constituye un mecanismo de sobrevivencia para aquellos con pocas condiciones de competitividad, más que una modalidad de movilidad laboral o estrategia estructural.

Estas condiciones básicas motivan que las percepciones acerca de la estructuración del mercado laboral actual, sitúen a este sector informal en una posición de desventaja en relación a otros sectores ocupacionales. Dicha valoración negativa se produce desde los propios trabajadores del sector, como autovaloración, pero

también es un criterio compartido por el resto de los encuestados en todos los demás estratos de la muestra. Ninguno de los 15 trabajadores informales, cuando se les compara con otros sectores, se ubica en primer lugar, mientras que diez de ellos consideran que de las seis categorías ocupacionales¹⁴ que se les pidió ordenar (según beneficios de ingresos, garantías laborales y/o seguridad), ubicaron al sector informal entre los lugares 5 y 6, o sea en los últimos lugares. Del resto de los otros 47 encuestados en el total de la muestra, sin contar a los trabajadores informales, 38 ubican al sector informal en los últimos lugares.

[...] la desvalorización del empleo estatal tradicional en las percepciones [...] puede tener que ver con las condiciones de trabajo y sobre todo salariales en el sector, así como con las trayectorias laborales de las personas. En el caso de los disponibles, ello se refuerza por la negativa experiencia de haber pasado por la disponibilidad.

Continuando este análisis, pero ahora caracterizando al sector cuentapropista, éstos se encontraron concentrados, al igual que los informales, en el nivel medio de enseñanza. Lo particular del análisis en los extremos de la comparación entre aquel sector y el cuentapropismo es que en este último sale como dispersión de la media el nivel universitario; y en el sector informal es el nivel primario el que dispersa los datos. Esto denota una situación ambivalente en la conformación de ambos sectores, que si bien como fue planteado no tenemos estadísticas que nos permitan discutir acerca del nivel de representatividad de estas proporciones, sí nos muestra cómo se puede estar dando un fenómeno de reacomodo de género al interior de estos sectores, ya que en ambos la participación de población universitaria está dada por el nivel educacional de las mujeres.

Más allá de esta reflexión, cuando se profundiza en cuáles son las razones para que las personas cuentapropistas se hayan movido a este sector, 9 de las 17 plantean que por la vía del salario no estaban

14 Las 6 categorías ocupacionales a ordenar fueron: sector cuentapropista, estatal no reanimado, estatal reanimado, sector mixto, sector agropecuario y sector informal. Estas mismas opciones se manejaron para todos los sectores restantes.

resolviendo sus necesidades, y tres hacen referencia a que sus ingresos son superiores. Esto denota una diferencia con el sector informal, ya que muestra un predominio de razones asociadas con las posibilidades lucrativas dentro del cuentapropismo. Al analizar la procedencia laboral de las 12 personas que emitieron aquellos criterios más generales asociados al incremento de los ingresos, 10 eran trabajadores estatales que se movieron a ocuparse en este sector.

Un segundo grupo de criterios pero de mucha menor representación es el reconocer que en este sector no tienen jefes. En este caso sólo dos personas hicieron referencia a este criterio, uno de ellos autoempleado y el otro contratista privado. De manera que esta opinión particular no puede tomarse en cuenta como una caracterización del sector, sino más bien una demostración de las diferenciaciones al interior del mismo, que están dadas por las condiciones en que se ejerce la actividad sea desde la posición de contratado o de contratista, de dueño de negocio o de empleado.

Todo lo dicho además de caracterizar al sector en sí mismo, viene igualmente a describir el contexto de la composición ocupacional del mercado laboral en general, en el cual un grupo importante de personas se mueven del sector estatal al cuentapropismo, aludiendo precisamente a las mejorías salariales que se disfrutaban con esta movilidad. De este modo, dicho complejo laboral actual está mostrando hasta ahora posiciones no sólo diferentes en su interior, sino jerarquías que están fundamentadas sobre todo en la cuestión de los ingresos.

En el caso de los cuentapropistas, estas posturas se reflejan en una autopercepción positiva, ya que 12 personas de este grupo se ubican como sector entre las posiciones 1 y 3, mientras ninguno de ellos se ubica en los lugares 5 o 6. No obstante, consideramos que el impacto de las medidas regulatorias restrictivas para la actividad en el sector, así como los impuestos y nuevas escalas de contribución a la Seguridad Social entre otras razones, están motivando que en general no ocurra una sobrevaloración del sector. Esto se demuestra en las valoraciones que hacen del mismo estas personas, al plantear que este sector es inestable e inseguro (10 personas) y que exige tiempo, esfuerzo y dedicación (12 personas).

Pero cómo se contraponen este sector al tradicional empleo estatal, si la mayor parte de quienes lo practican provienen de la estatalidad laboral. Para continuar este análisis acerca de los escenarios laborales, resulta entonces imprescindible continuar con el sector estatal.

La población de esta categoría ocupacional se conformó de 21 personas, de ellos 10 en San Miguel del Padrón y 11 en Plaza de la Revolución. Como tendencia en la composición de la muestra, se

refuerza que en ambos municipios la mujer tenga cierto nivel educacional superior al de los hombres (universitario-técnico medio-preuniversitario), mientras que los hombres de la muestra están entre obrero calificado y secundario.

La mayoría de las personas entrevistadas se encuentran en el sector estatal no reanimado en los servicios, con una ligera preponderancia sobre los que están en el sector no reanimado de la producción. Contrarrestando las opiniones de aquellos que desde el cuentapropismo refieren haber transitado desde el sector estatal hacia su ocupación actual, los empleados que permanecen en el sector estatal refieren como razón principal para persistir en su condición que es mejor recibir una cantidad fija de dinero al final de cada mes, aunque no sea una suma grande. En San Miguel, 7 personas además refirieron que trabajar para el Estado suele ser muy seguro (reforzando la importancia de la seguridad laboral en ese sector), mientras que en Plaza 6 personas expresan que les satisface el trabajo que desempeñan.

La referencia a estos tipos de criterios está marcando una diferencia entre los sectores, en la que el cuentapropismo se ubica como una opción para mejorar los ingresos, el sector informal como un mecanismo de inserción laboral de sobrevivencia, mientras el sector estatal queda como un tipo de empleo seguro, estable y que permite la realización profesional de las personas, a pesar de los bajos salarios. Sin embargo, cuando estas valoraciones se ponen en relación con la ubicación que hacen los trabajadores estatales de su sector en relación al resto, de los 21 en este grupo 17 se ubican en los lugares del 4 al 6, siendo en total 13 las personas que se ubican en el último lugar.

Este ordenamiento demuestra la idea anterior respecto a las características que en el imaginario de los trabajadores ocupa este sector, ya que dentro de éste se distingue al reanimado como un sector casi independiente del no reanimado, aunque los dos sean estatales, y la razón para esto es que los beneficios salariales en el reanimado suelen ser muy superiores al sector no reanimado.

Sin embargo, aunque la referencia al sector estatal, como ya ha sido afirmado, lo define como un sector seguro y estable, estas construcciones simbólicas acerca del empleo estatal pueden de hecho sufrir aún alteraciones, debido al impacto de la implementación sucesiva de los procesos de disponibilidad laboral que se han puesto en marcha en el sector. Para un análisis semejante, fue necesario el contacto con las personas que han vivenciado este proceso de reconfiguración laboral, completamente nuevo en nuestro contexto.

De los disponibles entrevistados en San Miguel, la mayoría quedó disponible entre 2010 y 2011, mientras que en el caso de Plaza

fue en el año 2011¹⁵. Las personas en este sector comparten las opiniones sobre la organización de sectores que hacen los demás trabajadores encuestados, es decir que expresan una percepción positiva de cómo se ubican a nivel económico y en los beneficios que perciben los cuentapropistas, y señalan en los últimos lugares al sector estatal no reanimado, al sector agropecuario y a los informales.

Resultó común para todos los encuestados, con independencia relativa de la categoría ocupacional que representen, que el sector mixto nunca se ubicara entre los últimos lugares, también coincidieron en que no es un mal sector para trabajar, ubicándolo incluso en el primer lugar. Los cuentapropistas son ubicados en una posición intermedia, de no sobrevaloración del sector. Mientras que el sector estatal no reanimado (el más extenso de la economía y el que ha dado empleo a la mayor proporción de trabajadores estatales), no se ubica nunca en los primeros lugares (1-3). Esto demuestra la desvalorización del empleo estatal tradicional en las percepciones, lo que puede tener que ver con las condiciones de trabajo y sobre todo salariales en el sector, así como con las trayectorias laborales de las personas. En el caso de los disponibles, ello se refuerza por la negativa experiencia de haber pasado por la disponibilidad.

Las condiciones de trabajo: jornadas laborales, seguridad y tipo de actividad por sector analizado

Al analizar las condiciones de trabajo que caracterizan o distinguen las categorías ocupacionales, se tuvo en cuenta la organización que cada sector hace de las jornadas laborales y los días de descanso, como un mecanismo para valorar el respeto a los derechos de cada trabajador.

Al respecto, lo más significativo observado fue que entre los trabajadores informales, si por una parte no existe ningún parámetro legal que regule los tiempos dedicados al trabajo, o sea que no tienen una jornada prefijada, por otra parte esto no implica que exista

|||||

15 En San Miguel del Padrón, en agosto de 2013 había 1.252 disponibles, de ellos 761 mujeres y 491 hombres. De estos trabajadores, 667 fueron reubicados definitivamente, 17 reubicados temporalmente, 86 pendientes por reubicar, y se produjeron 410 bajas a raíz de la inconformidad con el proceso. Por grupo de edades esta población se distribuye en 17-30 (315), 31-60 (851), más de 60 (86). En el caso de Plaza, 5.566, de ellos 2.969 mujeres y 2.597 hombres. Reubicados definitivos: 3.116, reubicados temporales 280, reubicados pendientes 117, bajas 1.890, sin notificación 163. Por grupo de edades: 17-30 (1.129), de 31-60 (3.815), más de 60 (622). Hay que tener en cuenta que en Plaza y Playa estaban todos los ministerios que tras el proceso de reordenamiento de la administración del Estado, fueron fusionados o desaparecieron y esto motivó la desaparición de numerosas plazas de trabajo, por eso aportan tanto al proceso de disponibilidad.

una sobreexplotación de esta fuerza de trabajo, ya que la flexibilidad laboral del sector en este caso implica que ellos mismos organizan su tiempo de trabajo.

Esto está asociado a que los encuestados en esta categoría realizan actividades que en su mayoría (11 de 15) no tiene relación directa con la actividad/oferta de trabajo de ninguna otra persona. En este grupo, las personas asociadas a otras por el tipo de actividad concreta que realizan, están vinculadas a otros por vía de la comercialización de productos de otra persona que tiene licencia, o están asociadas a la comercialización de productos de otra persona que no tiene licen-

Al menos en lo que respecta a estos rubros de jornadas laborales y descanso, no se observó entre los entrevistados ningún comportamiento que denotara una explotación de la fuerza de trabajo, en ninguno de los sectores.

cia. Es decir, aun en estos casos la asociación viene dada no por contrato (ilegal) u otra forma de dependencia, sino por un negocio conjunto en el que una persona elabora sea de forma legal o no un producto, que luego el trabajador informal comercializa, manteniendo de este modo la independencia respecto a la organización de los tiempos de trabajo y descanso.

En el caso de los cuentapropistas, la mayor parte está en una situación laboral estable, son autoempleados o contratados legalmente, sólo hay una persona que aunque es cuentapropista (y eso implica la regulación de su actividad formalmente), se encuentra contratada de manera informal, o sea que su situación laboral es inestable porque su contrato es sólo verbal.

Respecto a los días de trabajo o descanso, en Plaza estas personas manifestaron descansar el fin de semana completo, y en San Miguel tienden a descansar un día del fin de semana. Pero las diferencias no son significativas entre ambos municipios. Aunque 4 personas de las 17 dicen que nunca descansan, la mayor parte de los cuentapropistas en ambos municipios refiere descansar al menos un día de la semana, aunque no coincida con el fin de semana (12 personas). Eso no implica que los días de descanso sean totalmente para el esparcimiento pues como se verá más adelante, parte del tiempo de descanso

se distribuye entre la realización de labores domésticas y adelantar trabajo pendiente.

De los trabajadores estatales, por su parte, en todo el grupo sólo hay una persona de San Miguel contratada por tiempo determinado, el resto se encuentra trabajando por tiempo indefinido. Las personas en este sector trabajan de 42 a 44 horas (11 personas de las 21 entrevistadas) con un ligero predominio en San Miguel de más de 44 horas (6 de cada 10 entrevistados en este municipio).

Al menos en lo que respecta a estos rubros de jornadas laborales y descanso, no se observó entre los entrevistados ningún comportamiento que denotara una explotación de la fuerza de trabajo, en ninguno de los sectores. Tampoco diferencias que marcaran desiguales condiciones en ese sentido entre los mismos, ya que las personas suelen descansar al menos un día, aunque este día no coincida con el fin de semana.

Sin embargo, en cuanto a los tipos y condiciones de actividad, algunos comportamientos resultaron interesantes: las personas entrevistadas en San Miguel del Padrón que realizan actividades informales como la venta ambulante, se encuentran expuestas a mayores riesgos desde el punto de vista de la penalización, debido a que deben pregonar sus productos en la calle. Los entrevistados en Plaza dentro de este mismo sector, sin embargo, aunque realizan actividades que están en la misma esfera de la comercialización y los servicios, la naturaleza propia de la actividad las expone a menos riesgos desde el punto de vista penal, esto debido a que la diversidad de las actividades a que se dedican incluye la renta de vivienda o las labores domésticas remuneradas.

De manera general, los trabajadores informales, en su mayoría, consideran que las condiciones de trabajo no se corresponden con las exigencias de su actividad. Aunque llama la atención cómo en Plaza estas valoraciones se matizan con tres casos que valoran dichas condiciones como “adecuadas”. Sin embargo, de los 15 entrevistados en este sector, sólo uno no señaló que este tipo de trabajo fuera inestable e inseguro.

Los niveles de inseguridad en este sector van más allá de las percepciones de quienes lo practican o de quienes lo juzgan desde otras posiciones, sino que se aprecia en las propias consideraciones que sobre el sector manejan los funcionarios de las instituciones encargadas de velar por la Seguridad Social de los trabajadores: *“en primer lugar ese sector no lo consideramos trabajadores, porque son ilegales, porque son personas que pueden hasta perjudicar a aquellos que sí pagan su licencia y su aporte, porque les limitan la clientela, y el desarrollo de las actividades que están registradas. Por tanto no tenemos ningún registro, ni ningún*

procedimiento en relación a esas personas, como MTSS no hay protocolo de trabajo con esas personas, salvo el informar a la Dirección integral de supervisión y control, que también está en dependencia de la ilegalidad que se cometa” (Subdirectora de Empleo Municipio San Miguel del Padrón).

Con este escenario de fondo, en todo este grupo de trabajadores informales fueron entrevistadas dos mujeres en San Miguel del Padrón: jóvenes, negra y mestiza respectivamente, de bajo nivel educativo (primaria), en edad laboral y madres de familia. Las condiciones que impone el tipo de actividad a la que se dedican las mantiene en un nivel de vulnerabilidad permanente, a lo cual se le puede adicionar que llevan 15 años en el mismo sector, lo que expresa una situación de nula movilidad laboral.

Estos casos hacen reflexionar en los diferentes niveles de informalidad que se expresan en el mercado laboral, donde la variedad de situaciones que llevan a practicar esta modalidad de empleo, así como de condiciones para permanecer en él y desde las que se ejerce, marcan posiciones desiguales aún dentro del propio sector, que son más evidentes en éste que en ninguno de los otros.

En este mismo sentido, en el cuentapropismo —entre los entrevistados de ambos municipios— existe un predominio de personas de raza blanca, y las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en aquellas actividades que reproducen su rol femenino. Sobre esto se observó que las actividades vinculadas al uso de las tecnologías son desarrolladas por hombres, mientras que de los 10 dedicados a la renta o la producción y venta de alimentos, 8 son mujeres.

Estos datos llaman también la atención acerca de la posible existencia de mecanismos de distribución racial y de género en esta categoría ocupacional. A pesar de que las mujeres con grado educacional alto (3 universitarias en este grupo de trabajadores), han demostrado una habilidad para moverse con cierta facilidad en el sector, ya que se posicionan como contratistas o autoempleadas.

Atemperado con las características que asume este sector cuentapropista a nivel macrosocial, en esta muestra la mayor parte de las personas se dedican a la esfera de los servicios, y la menor parte estarían vinculadas a la producción. Esto pudiera tener dos razones esenciales: por un lado la baja capacidad general de inversión productiva en el sector¹⁶ y, por otro, que la mayoría de los que lo ejercen hoy dentro de éste son trabajadores contratados.

|||||

16 Sobre todo debido a la falta de un mercado mayorista de materias primas que permita sustentar una actividad de esta naturaleza.

Respecto a sus condiciones actuales de trabajo, hay una cierta inclinación en las personas a reconocer que las condiciones en el cuentapropismo no se corresponden con las exigencias de su trabajo (8 personas de las cuales 5 son de San Miguel del Padrón). Este comportamiento, conjuntamente con las valoraciones que sobre el sector de modo general asumen estas personas, conduce a la conclusión de que es un sector inseguro. Por ejemplo, de los 17 encuestados en este grupo, 10 refieren que a diferencia de tener un salario cada mes, el cuentapropismo se caracteriza por la incertidumbre, y ese criterio ha sido más característico de los entrevistados de Plaza, mientras que en San Miguel fue más representativa la valoración de que lo que reporta la actividad cuentapropista sólo permite asegurar el gasto diario. En tercer lugar, se hace referencia entre los cuentapropistas a que les gustaría que se institucionalizaran mayores derechos y garantías para el cuentapropismo.

Al valorar qué les resulta más ventajoso o positivo de su sector, estas personas cuentapropistas refieren que lo que más aprecian es el proceso mismo de relacionarse con personas en su actividad (ya que la mayor parte se dedica a los servicios), la flexibilidad de los tiempos dedicados al trabajo y las posibilidades de mejorar sus ingresos y por tanto su consumo. En Plaza resulta interesante que dos personas marcaran la independencia o la creatividad que aprecian en el sector. Por otra parte, los criterios negativos están relacionados con dos factores también: inestabilidad del sector que tiene que ver con el entorno-resoluciones que se van tomando y las que se relacionan con la naturaleza de la propia actividad que se rige por las leyes de competencia del mercado.

Es diferenciado el agrupamiento de los argumentos positivos respecto a lo que aprecian del cuentapropismo según el territorio. En San Miguel del Padrón, las tres personas que alegan como positivo la satisfacción de las relaciones sociales que se asocian a su actividad son mujeres, mientras que los hombres refieren más el beneficio económico, así como la flexibilidad que otorga en el tiempo y poder desarrollarlo en su casa. Mientras que en Plaza, las personas también se mueven entre lo económico y las relaciones que permite, pero no hay una segregación en cuanto a sexo, siendo interesante que las mujeres refieran que el sector les permite cierta independencia reforzada por los ingresos que obtienen. Pudiera estar sucediendo que en Plaza el cuentapropismo resulta un espacio económico más ventajoso para ellas.

A modo de resumen, resulta común —a pesar de las diferencias descritas en los sectores cuentapropia e informal— que respecto a lo que más les preocupa en el trabajo, ambos grupos señalan la incertidumbre y la inestabilidad por los controles a que se ven sometidos ambos debido a las nuevas y sucesivas regulaciones.

Pareciera entonces que los trabajadores estatales, a diferencia de estos dos grupos anteriores, manejaran valoraciones positivas respecto a las condiciones de trabajo y seguridad en su sector, sin embargo estos trabajadores refieren que dichas condiciones tienen en cuenta los riesgos laborales físicos, pero no de manera adecuada. Este criterio recibe una ligera acentuación en el municipio Plaza. Las respuestas acerca de qué es lo que más aprecian en su ocupación, 13 de los 21 trabajadores en esta categoría manifiestan una satisfacción con lo que hacen mientras que las cuestiones de lo que más les preocupa tienen que ver con las condiciones de trabajo y los bajos salarios.

En el cuentapropismo [...] existe un predominio de personas de raza blanca, y las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en aquellas actividades que reproducen su rol femenino.

No parece que los trabajadores estatales en su mayoría teman o sientan la posibilidad de quedar disponibles de manera inmediata, ya que de todos los encuestados solo tres en San Miguel del Padrón expresaron sentir temor con el proceso de disponibilidad y a perder el trabajo. Esto lleva a pensar en cómo se ha producido el proceso de disponibilidad y cuáles han sido los resultados fundamentales en términos de movilidad laboral que ha traído como consecuencia. De modo general, este tema entronca con las propias estrategias que se están poniendo en juego en el mercado laboral cubano actual, para acceder ya sea a mejores condiciones laborales o a un empleo.

Estrategias y recursos en el juego laboral: ¿espacios de expresión de desigualdades patrimoniales?

Conocer los mecanismos estratégicos que emplean las personas para moverse en el mercado laboral y acerca de la movilización de recursos específicos en las mismas, implica un análisis longitudinal que ponga en relación los puntos de partida de cada persona y los destinos laborales que en este caso son idénticos a la categoría ocupacional que detenta actualmente, pero también a las aspiraciones que para el futuro la persona proyecta. En esta tríada se despliegan todos estos factores, y es a

ella que se dedica este apartado, siguiendo la lógica de llevar el análisis sector por sector en sus puntos específicos, contactos y ruptura con el resto de los sectores estudiados.

¿De dónde provenían en la ocupación los trabajadores informales encuestados? La respuesta a esta pregunta, como se verá será coincidente con el resto de las categorías, lo cual es una consecuencia lógica de un mercado laboral que hace veinte años era prácticamente de exclusividad estatal, y tras continuos ajustes y contracciones asociados a la crisis económica de los años noventa y las actuales coyunturas, se ha ido diversificando. Esta diversificación implica necesariamente salidas del sector estatal para moverse a otros sectores. Lo curioso en este caso es que la trayectoria laboral haya llevado a estos trabajadores del sector estatal a la informalidad.

En este punto, se constató que de los 15 informales, 10 provenían del sector estatal y de ellos, 6 utilizan la actividad informal como un complemento a lo que reciben por concepto de jubilación. Con esto resalta el criterio antes expuesto de que este sector es mayormente un complemento, una actividad para mejorar los ingresos que se obtienen por vías formales, siendo menor el porcentaje de personas que lo utilizan como única vía de sustento. Pero resulta más significativo que de las 15 en este grupo, 9 personas entraron al sector informal posteriormente a la implementación de los lineamientos, y llevan menos de dos años ejerciendo la actividad.

Como ya se afirmó, los cuentapropistas también en su mayoría (11) provenían del sector estatal, de ellos 9 del estatal no reanimado. Por otra parte, de los 17 entrevistados 8 se vincularon al cuentapropismo después de las leyes tomadas para la flexibilización del sector. A diferencia de los datos iniciales divulgados cuando comenzó la nueva flexibilización del cuentapropismo, que afirmaban que estos movimientos al sector se hacían por personas que no tenían vínculo laboral formal, en nuestra muestra las personas mayormente manifestaron salir de empleos estatales para el cuentapropismo, lo cual puede estar evidenciando un corrimiento de esta tendencia dentro de la movilidad laboral. En San Miguel del Padrón —de un total de 8—, 5 eran empleados estatales antes de entrar al cuentapropismo, la totalidad de ellos están practicando la actividad con posterioridad a la implementación de los lineamientos. En Plaza, de los 9 entrevistados 6 que salieron de los empleos estatales ingresaron al cuentapropismo luego de los cambios de 2010.

A pesar de que las estrategias para insertarse o posicionarse dentro del cuentapropismo son diversas y no muestran ninguna tendencia de manera marcada, sí se pueden distinguir diferencias entre

los municipios en relación con las posiciones de emprendimiento respecto al negocio. En Plaza resulta marcado que 5 de los 9 están vinculados a actividades que pueden reportar altos ingresos (alojamiento, transporte y alimentación), además se han posicionado desde acciones de emprendimiento para sus negocios con cierto nivel de independencia y autonomía, porque 6 de ellos abrieron su propio negocio.

Resulta interesante que para estos movimientos intersectoriales, sobre todo para transitar hacia el cuentapropismo y tener éxito en esta actividad, ninguna persona de las entrevistadas alude a las responsabilidades externas, que estén fuera de sus habilidades/capacidades personales. Esto viene a demostrar que en la percepción fáctica de las personas, en este sector aplican las reglas de mercado tradicionales, que definen como potencial para el éxito las capacidades individuales, la iniciativa personal y el trabajo responsable.

Otro de los recursos que según estas personas se ponen en funcionamiento tanto para propiciar la inserción en el sector como para prosperar en el mismo una vez asumido, son las redes de amistades, familiares o conocidos. En conjunto, 14 personas aluden sea a las capacidades personales para trabajar con entrega, seriedad y esfuerzo, como a los recursos asociativos para el desarrollo de su negocio.

La importancia de este capital social resulta estratégica no solo para el cuentapropismo, también en el sector informal está presente este recurso tanto en las estrategias de movilidad hacia el sector como en el sostenimiento de su actividad. En estos casos (11 de 15), las asociaciones con terceros se hallan dadas por la naturaleza de la actividad que los pone en relación directa con la acción de otras personas (venta de artículos que otros producen o utilización de la inversión de un capital financiero de otra persona para abrir el negocio). La significación de las redes de relaciones se refuerza al preguntarles qué hace falta para tener éxito en la informalidad, para lo cual 7 personas aluden a la importancia de contactos o conocidos, mientras otras razones aludidas son “haciendo dinero como sea”, aunque los negocios no sean oficiales, y “suerte”.

Estas afirmaciones se consolidan cuando se combina esta información con el análisis de las estrategias que se pusieron en funcionamiento para producir la movilidad laboral en cada caso estudiado. Sobre este punto, los cuentapropistas han utilizado como estrategia principal incorporarse a un negocio ya existente de familiares o conocidos, o en última instancia recibir algún tipo de ayuda. De un total de 17 personas, 12 recibieron ayuda o se sumaron al negocio de un familiar o amigo, los demás hicieron inversiones con sus propios ahorros. O sea que evidentemente este es un sector donde a la par de estos

recursos relacionales también se hace necesario, como es de esperar, contar con un capital económico propio que propicie la incursión en esta modalidad económica.

En el caso de los trabajadores estatales, 13 personas del total llegaron a sus empleos a través de un amigo/familiar o por gestión propia. A pesar de esa superioridad de las gestiones personales, hay una relativa/discreta mención a las oficinas municipales de empleo por parte de 5 personas.

Delimitando procedencia y destino de la movilidad laboral solo se aproxima la investigación a una arista del proceso. Siendo que la base del mismo está en la búsqueda de mejores condiciones sobre todo salariales, el análisis necesariamente debe pasar por el escrutinio de las movilidades de ingreso y consecuente consumo.

Sobre este aspecto, los entrevistados cuentapropistas en Plaza, al provenir de los sectores estatal reanimado y mixto, percibían como promedio remuneraciones salariales que se mueven entre 500-700 CUP. Mientras que en San Miguel, excepto una persona, todos los que provenían del sector estatal ingresaban entre 250-300 CUP. Resulta común entre los que hoy se desempeñan como cuentapropistas en la muestra que ninguno considere que podía satisfacer sus necesidades en estos empleos. Los trabajadores informales, por su parte, valoraron que los ingresos que percibían mientras fueron trabajadores estatales (entre 100-300 CUP), les permitían satisfacer alguna de sus necesidades o sólo las más básicas. Con este comportamiento valorativo se refuerza la tendencia a la subvaloración del salario real estatal, lo cual es un problema abundantemente trabajado por los estudiosos de la realidad cubana (Vidal, 2009).

En el caso de las trayectorias laborales de los trabajadores que hoy día trabajan con el Estado, estos provienen en su mayoría de otro empleo estatal. La movilidad laboral de estas personas se caracteriza por producirse al interior del mismo sector. Los que no provenían del sector estatal tenían como origen ser amas de casa, estudiantes o pensionados.

Las condiciones salariales aparentemente tienen un movimiento regresivo, porque en sus antecedentes aquellos que trabajan para el Estado (7 de 12) que en su trabajo anterior recibían estímulos en especie o financieros, actualmente ya no lo reciben, lo cual pudiera estar indicando una motivación no asociada al salario neto para moverse en posiciones regresivas en cuanto a este aspecto. De las 12 personas que trabajaban en el sector estatal, 11 personas refieren que sus ingresos eran en Moneda Nacional y 8 señalan que la actividad que realizaban les permitía satisfacer sólo sus necesidades básicas.

Hasta aquí, entre todos los trabajadores entrevistados, puede decirse que estos antecedentes marcan una ligera diferencia entre ambos municipios, aunque en total 28 personas provienen del sector estatal no reanimado, en el caso de Plaza hay trabajadores que antes de dedicarse al actual empleo trabajaron en el sector mixto (el cual es considerado por la mayoría de los entrevistados como el mejor sector para trabajar) o en el estatal reanimado, mientras en San Miguel solo una persona del total de 36 encuestados provenía de este último sector.

Con esta distinción, entre ambos municipios 22 personas tienen la percepción de que la actividad que desempeñaban les permi-

¿Pero cuáles son los criterios de las personas que fueron removidas de sus puestos de trabajo, cuáles son las percepciones que sobre el proceso tienen y qué experiencias narran sobre estos acontecimientos en su vida personal y laboral?

tía satisfacer sólo las necesidades básicas, siendo ésta la valoración más representada en toda la muestra. Sin embargo, este criterio general se matiza en el caso de San Miguel con la idea de que en el trabajo anterior podían satisfacer algunas necesidades; en el municipio Plaza se matiza con el extremo de que sus empleos anteriores no satisfacían ni siquiera las necesidades más básicas. Esta combinación de valoraciones, regímenes salariales concretos en los sectores de empleo anteriores y su distribución por municipio, refuerza el criterio de que las personas en San Miguel tienen o bien una lectura menos crítica respecto a sus empleos anteriores o bien un repertorio menor de necesidades por satisfacer, mientras en Plaza las construcciones simbólicas de vivir en el municipio de mayor desarrollo fortalece la inconformidad respecto a los ingresos y a lo que pueden alcanzar con ellos.

Una reflexión aparte pueden tener los trabajadores que pasaron por el proceso de disponibilidad. Ellos obviamente antes de la situación laboral actual se encontraban como empleados estatales, y tras quedar disponibles la mayor parte (15 de los 19 entrevistados) realizó gestiones para obtener un nuevo empleo. En San Miguel, 8 de las 9 personas realizaron gestiones y todos consiguieron empleo. Sin embargo, en el caso de Plaza de las 7 personas que hicieron gestiones para encontrar un empleo después de quedar disponibles, 4 de ellas no

han encontrado un trabajo que se corresponda con las habilidades que creen poseer para optar por otro empleo.

Es decir que respecto a las estrategias para movimientos en el mercado laboral, estos trabajadores han optado por desarrollar gestiones de empleo formal nuevamente con el Estado. Las bases para estas gestiones están asociadas a sus opiniones respecto a su disposición de trabajar en algo que no les guste o para lo que no se consideran preparados. Esta pregunta buscaba aproximarnos al nivel de urgencia que podía experimentar la persona por volver a trabajar una vez perdido su empleo habitual.

En cuanto a esta cuestión, en San Miguel 7 de 9 personas disponibles aluden a que sí trabajarían en algo que no les guste o para lo que no estuviesen preparados, mientras en Plaza sólo lo afirmaron 4 personas. Esto marca una diferencia sustantiva entre ambos municipios.

En otro orden de cosas, del total de la muestra de trabajadores disponibles, 9 personas dependen en alguna medida de la ayuda de familiares y amigos, de ellas sólo las 2 personas en San Miguel que aluden a este ingreso de modo exclusivo son las que actualmente no trabajan.

Considerando los antecedentes laborales para este grupo de personas, en términos de mejorías salariales después de haber pasado por la experiencia de la disponibilidad y haberse reubicado de manera autónoma (por gestión personal) en nuevos empleos, particularmente en el municipio San Miguel, estas personas se mantuvieron más o menos en montos salariales similares a los que recibían antes del proceso, y 3 de ellos aumentaron su salario. En general, de los 9 disponibles entrevistados en San Miguel, 5 personas mejoraron sus salarios después de haber sufrido el proceso de disponibilidad.

A pesar de esto, en ese municipio los entrevistados mantienen una visión relativamente positiva de las condiciones en su trabajo anterior, 6 personas alegaron que en dicho puesto podían satisfacer algunas necesidades. Cualitativamente, las cargas afectivas que desarrollaron en sus empleos anteriores se considera con un peso mayor en sus reflexiones en torno a la movilidad laboral forzada que atravesaron, ya que a pesar de que muchos de ellos mejoraron sus ingresos, el hecho de haber estado en los empleos anteriores por un período largo de tiempo y haber sido removidos de allí, los hace mantener una lectura sobrevalorada de las reales posibilidades que estos puestos ofrecían. En cambio, en el municipio Plaza las personas mantienen una visión más crítica de sus antecedentes, lo cual se

demuestra con las afirmaciones de que la actividad que realizaban anteriormente les permitía satisfacer solo sus necesidades básicas.

Sobre este proceso de disponibilidad, los trabajadores estatales que bien lo analizan de manera general, o pasaron por la experiencia de trabajar en empresas donde se llevó a cabo, manejan criterios tales como que hay que revisar y explicitar con más detalles los criterios de idoneidad para que no se cometan injusticias en el proceso (13 personas de 21), o que el proceso de disponibilidad suele ser injusto y las ofertas de reubicación que brindan no suelen satisfacer a las personas que quedan sin empleo. A pesar de esto, algunas personas plantean que el país no puede ofrecer un empleo para todos, de allí que sea necesario ese proceso.

¿Pero cuáles son los criterios de las personas que fueron removidas de sus puestos de trabajo, cuáles son las percepciones que sobre el proceso tienen y qué experiencias narran sobre estos acontecimientos en su vida personal y laboral?

Narrativas y percepciones: una aproximación al proceso de disponibilidad

Por la especificidad de este proceso, en la investigación se indagó acerca de las experiencias que estas personas vivieron¹⁷. A continuación se presentan algunos de los criterios y experiencias narradas por éstas.

Las historias acerca del proceso refieren que en algunos casos las administraciones de las entidades laborales, sin contar con la persona afectada, decidieron cambiarla de puesto de trabajo dentro de la misma empresa, y a un cargo de menor relevancia: *“Todo fue sin mi consentimiento, ya lo tenían decidido sin contar conmigo. Por esta razón quedé ofendida pensando que tenía que ser un error. Sin más ni más, me mandaron a hacer un nuevo trabajo. Eso, o tenía que quedar disponible”*.

En otros casos refieren haber sido trabajadores ejemplares durante toda su vida laboral, pero que se aplicó mal el procedimiento de la determinación de idoneidad, y estas razones motivaron que dichas personas no hayan retornado a su antiguo trabajo ni a recoger su expediente laboral para optar por un nuevo empleo. La constatación de algunas de estas historias nos hizo reflexionar acerca de las garantías que los trabajadores pueden tener, y si basta con que en el

17 Una dificultad en el cuestionario de disponibles es que no se recogió la información laboral actual, entre otros datos laborales, porque se confeccionó para personas que supusimos en un inicio que aún no estaban trabajando. De todos modos, al ser una muestra pequeña logramos un *rapport* con las personas, que nos permitió conocer los casos en su especificidad.

Reglamento para el tratamiento de este proceso se haga referencia solo a la necesidad de evitar arbitrariedades. Consideramos que existen algunos vacíos en este documento y en la capacidad de los gestores del mismo para que el proceso transcurra de manera menos traumática para los afectados.

Por ejemplo, la regulación carece de algún instrumento que permita valorar las condiciones familiares de los trabajadores que quedan excedentes, de modo de evitar que en un mismo núcleo familiar más de una persona quede en esa situación. En este caso una de las trabajadoras entrevistadas narró que en su núcleo familiar ella y su hija (que trabajaba en el sector salud) quedaron disponibles, con una diferencia de un mes entre una y la otra. Ante esta situación su esposo, que estaba pensionado, tuvo que hacerse cargo del pago de una deuda con el banco que había sido adquirida por ella mientras aun trabajaba.

No obstante estos casos puntuales, lo que más llamó nuestra atención fueron las sensaciones de pérdida que acompañaron al proceso, en aquellos trabajadores que dedicaron toda su vida a un mismo puesto laboral, criterios como *“Duele mucho porque fueron 30 años de trabajo, quedar en la calle no es fácil, fue algo frío”*; *“Toda una vida en la misma empresa con mucha disciplina. No hubo respuesta a una carta que envié, fue un proceso brusco”*.

Con este tipo de casos, que fue la mayoría, la ley solo considera un pago de hasta 5 meses del 60% del salario como ya fue visto, y esto motiva la reflexión acerca de que el Reglamento no valora adecuadamente los impactos personales, emocionales y prácticos, de su aplicación para estas personas, que han dedicado toda su vida laboral a una empresa, como fundadores incluso: *“Acabaron con mi vida, trabajé en ese organismo del que fui fundador, empecé como ayudante y llegué a ser Mecánico A. No sabía qué hacer. ¿Y ahora con qué mantengo a mi familia? ¿Cómo dejar de hacer lo que hice toda mi vida?”*. En total, 9 de los 19 encuestados en este grupo aludieron al tiempo de trabajo dedicado a su labor anterior, y los años de experiencia en su puesto, en correspondencia con la construcción subjetiva de quedar disponible.

Otras cuestiones a revisar son las irregularidades en la aplicación de los procesos, los cuales en muchos casos a la reducción de plantillas o eliminación de plazas le sucede la declaración de disponible del trabajador con menor calificación o nivel de escolaridad. Solo en San Miguel del Padrón, a 4 de las 9 personas entrevistadas les ofertaron plazas de reubicación que exigían como requisito para su desempeño una calificación que los trabajadores no tenían, cuando precisamente habían sido declarados disponibles por su falta de calificación: una entrevistada planteó que *“estaba estudiando para coger el doce grado,*

así y todo me sacaron del trabajo, porque no tenía nivel educacional terminado, y me ofrecieron una plaza de un puesto que requería más educación, lo cual fue una contradicción”. Otro de los disponibles, esta vez un hombre, manifestó lo siguiente: “me ofrecieron tres opciones, pero lo que me ofrecieron con 38 años como chofer no lo podía coger porque pedían grados de escolaridad y ya no me dieron más opción”.

Volviendo al tema de las arbitrariedades, y de cómo las regulaciones al dejar al máximo dirigente de la entidad la responsabilidad de determinar quiénes quedan disponibles, dan lugar a que en muchos casos tales arbitrariedades se cometan o al menos a que las

En el caso de las trayectorias laborales de los trabajadores que hoy día trabajan con el Estado, estos provienen en su mayoría de otro empleo estatal.

personas en esa situación sientan que se han cometido. Algunos encuestados afirmaron que quedaron disponibles porque tenían malas relaciones con el/la jefe(a): “*La disponibilidad le da potestad a los jefes de hacer lo que quieran, y los expertos no son tan capacitados*”; “*Quedar disponible es el peor error, se quedó quien quiso el jefe*”.

Más allá de las cuestiones subjetivas que median en estas circunstancias, cada persona disponible recibió un documento en el que se explicaban las razones para su no idoneidad en el puesto que ocupaban. En este sentido, en San Miguel las razones por las cuales nuestros informantes quedaron disponibles difieren con Plaza. En el primer municipio, las razones estuvieron relacionadas con que estas personas no estaban calificadas (5), mientras que en Plaza una de las cuestiones que justificaron el proceso de disponibilidad en los encuestados fue que eran personas que tenían cierto nivel escolar (7 técnicos medios, aludiendo 2 de ellos al tema de la calificación), pero sus plazas desaparecieron, sus centros se fusionaron, etc. En total, al preguntarles las razones por las que quedaron disponibles, 12 personas en todo el grupo manifestaron que se eliminó la plaza en la que trabajaban por reajustes laborales.

Respecto propiamente al proceso y su desenvolvimiento, nos llama la atención cómo las valoraciones acerca del mismo tienden

a repetir algunos criterios, a pesar de que las personas pertenecen a centro de trabajos distintos, municipios diferentes y condiciones laborales diversas. En este aspecto, 9 personas manifestaron que no hubo ninguna reunión en el centro de trabajo, y que su jefe les notificó que se había decidido que quedaran disponibles. Otras 10 personas refirieron que el comité de expertos hizo todo de manera confusa y que no les brindaron razones convincentes.

Precisamente la legislación no prevé ninguna reunión con los trabajadores para que el jefe tome la decisión de quiénes quedan o no disponibles, pero sí debe haber una reunión en la que los trabajadores determinen quiénes de ellos conformarán el comité de expertos que asesora al jefe de la entidad en la toma de tal decisión. Vemos en estos criterios de los encuestados que no existe un conocimiento de las regulaciones que norman el proceso, que según sus propias palabras, transformó de manera forzosa el curso de sus vidas. Esta situación nos lleva a plantear la necesidad no solo de asesorar desde los Municipios de Trabajo y Seguridad Social a los comités de expertos, sino de explicarles con detalle a los trabajadores las garantías, derechos y obligaciones de cada miembro del colectivo laboral en todo el proceso.

Por otro lado, observamos en las narraciones de los informantes que el problema mayor que ellos perciben radica en el tratamiento al disponible una vez que ha sido declarado como tal. Por ejemplo, 13 personas valoran que las ofertas de reubicación que brindan no suelen satisfacer las expectativas de las personas que quedan sin empleo; 11 creen que hay que garantizar que los criterios de idoneidad sean más explícitos para garantizar mayores niveles de justicia en este proceso; y 10 personas opinan que mucha gente sin empleo no podrá moverse para trabajar ni a la construcción ni a la agricultura ni al cuentapropismo.

Creemos que a partir de los resultados que se han obtenido de este primer acercamiento al tema de los disponibles, sería justa una revisión tanto de las normativas que lo rigen como de su aplicación, más allá de determinar cuántos trabajadores de los que han quedado disponibles han conseguido una reubicación laboral, puesto que en dicho proceso intervienen como se ha visto otros factores subjetivos que luego tienen incluso efectos directos en la reorganización del mercado laboral.

Volviendo a cómo —desde estas respectivas y variadas historias de movilidad desde posiciones desiguales y diversas— se ha transitado hasta las condiciones laborales actuales, nos hemos aproximado a los capitales o patrimonios puestos en juego, las estrategias que en cada sector han sido puestas en funcionamiento y las dificultades

en estos procesos de movilidad espontánea o forzada para los disponibles. Veamos ahora cuáles han sido los resultados de tal movilidad, en términos de satisfacción y correspondencia de la relación ingresos-consumo en cada categoría ocupacional.

Correspondencia ingresos-consumo en la situación laboral actual: resultados desiguales para trayectorias laborales divergentes

Iniciando por el grupo de los informales, en relación a sus ingresos en el municipio San Miguel los 9 informantes se encuentran en el rango de menos de 100 CUP diarios (y de ellos 7 ganan menos de 50 CUP al día). En todo este estrato, el promedio de los ingresos son de 40 pesos diarios y se sitúan por debajo del municipio Plaza, donde además de recibir ingresos superiores, declaran que lo hacen en ambas monedas indistintamente (5 personas de un total de 6). Aquí se expresa una cierta correspondencia de la desigualdad territorial entre ambos municipios y las potencialidades del sector informal en cada uno de ellos.

En este sentido, los informales de Plaza se acercan más al grupo de los cuentapropistas, los que se mueven en ingresos de ambas monedas. Es justo aclarar que este tipo de información suele ser imprecisa, ya que las personas no suelen declarar los ingresos reales que perciben, sobre todo en el sector cuentapropista, donde el temor a la fiscalización hace que las personas sean muy reservadas al respecto. Además el no tener un salario fijo, sino depender de las ganancias, contribuye a la variabilidad de los ingresos. Aún así, al interior del sector cuentapropista entrevistado, en Plaza hay una cierta estabilidad en los datos, 8 de 9 personas se ubican en un rango que va desde 4 hasta 12 CUC diarios (o de 100 a 300 CUP diarios). Sin embargo, en San Miguel encontramos una mayor dispersión de los datos, con lo cual no fuimos capaces de explicar territorialmente esta dispersión así como su asociación a ninguna actividad en particular. Como fuere, los resultados de este análisis evidencian que los juicios acerca de que en el sector cuentapropista los ingresos suelen ser superiores a los que se devengan en el sector estatal quedan ampliamente demostrados.

Siguiendo la lógica territorial en este aspecto, en el sector estatal en San Miguel la mayoría de las personas entrevistadas sólo reciben salarios en moneda nacional, mientras que en Plaza 7 personas de las 11 entrevistadas reciben el salario en ambas monedas. Respecto a los ingresos, las diferencias entre ambos municipios son significativas, pues en San Miguel las personas se mueven en un rango salarial entre 225-400 pesos mensuales (la mitad de los 10 entrevistados), mientras que en Plaza de la Revolución (9 de los 11 entrevistados) perciben

salarios que van de 450 CUP en adelante, considerando en estas cifras la suma de salario con estímulo/compensación salarial¹⁸. No se muestra igual la recepción de otros ingresos por fuentes no asociadas al trabajo, ya que en San Miguel sólo una persona manifestó recibir algún ingreso no asociado a su salario, en este caso remesas. O sea que 9 de los 10 empleados estatales en este municipio son salario-dependientes. En Plaza, 4 personas reciben ingresos no asociados al salario, y lo obtienen esencialmente por la vía de remesas.

En el caso de los trabajadores disponibles, algunos ya han obtenido empleos. De éstos, en San Miguel 5 reciben más de 500 pesos, 2 entre 300-400 CUP y uno menos de 300 CUP al mes. En Plaza, 5 personas perciben 300-400 pesos mensuales, mientras que 4 reciben de 500 CUP en adelante. A pesar de que algunas personas mejoraron sus ingresos, ello se hizo a partir de abandonar los canales formales de empleo o haciendo labores que no están relacionadas con la actividad anterior.

Ahora bien, después de analizar cada sector según los ingresos que perciben actualmente, como resultado de los procesos de movilidad laboral experimentados en cada caso se hace necesario completar el análisis considerando qué nivel de satisfacción es posible alcanzar según la opinión de los informantes.

Al respecto, del total de la muestra entre todos los trabajadores encuestados (72), 66 personas señalaron la alimentación como uno de los gastos más importantes, de ellas 60 lo consignaron como el gasto más importante. Por otra parte, el consumo de bienes de higiene personal, a pesar de no ubicarse en el primer lugar sino tener una distribución en los lugares del 2 al 4, tuvo la mayor recurrencia en los gastos generales (68 personas lo marcaron en algún lugar). En tercer lugar, resultan frecuentes los gastos por concepto de facturas, ya que 60 de los 72 entrevistados lo mencionaron como un gasto común, también en los lugares del 2 al 4.

Atendiendo a esta distribución de gastos, en los que alimentación, higiene personal y facturas ocupan el centro, y excluyendo al grupo de los disponibles, 35 personas de 53 en ambos municipios plantearon que sus ingresos actuales les permiten sólo sobrevivir, y 19 personas como dato menos importante expresan que les permiten mantener a su familia. Es decir, con cierta independencia del sector y de las especificidades de estas ubicaciones, así como los territorios

18 Existe una modalidad extendida de compensación salarial de los trabajadores estatales insertos en el sector estatal reanimado en los servicios, que consiste en el pago de estipendios de alimentación u otro tipo de estimulación por el cumplimiento del trabajo. En cuanto a este tipo de retribución hay cierta equidad en los municipios.

y otras variables tenidas en cuenta en este estudio pudieran marcar, ninguno de los encuestados piensa que puede satisfacer ampliamente sus necesidades.

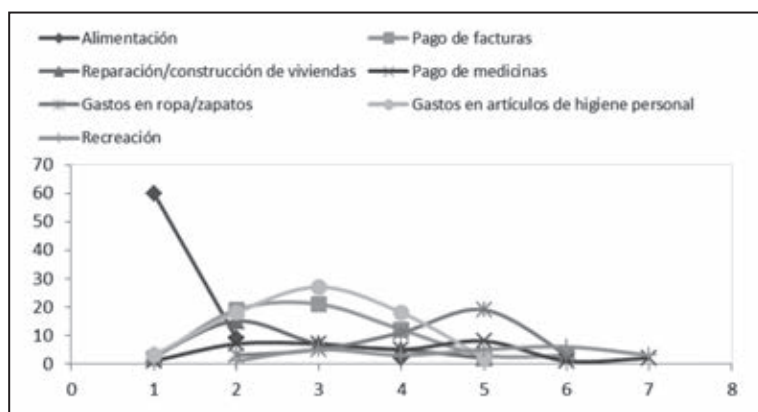
En cuanto a esto, hay una similitud entre los informales y los cuentapropistas, en otorgarle prioridad total a la alimentación y a la compra de artículos de higiene. Aunque hay una ligera distinción porque en Plaza tienden a señalar la recreación (3 de 6) en penúltimo lugar, mientras que esta opción solo la tiene en cuenta una persona de San Miguel. Otro tanto ocurre con los trabajadores estatales, para los que la primera prioridad del gasto de los ingresos es la alimentación

[...] os juicios acerca de que en el sector cuentapropista los ingresos suelen ser superiores a los que se devengan en el sector estatal quedan ampliamente demostrados.

(16), seguida por el pago de higiene personal (14) y el pago de facturas (11). En el sector de los disponibles, al igual que en los otros sectores las personas ubican la alimentación como prioritaria, gastos en artículos de higiene personal en segundo lugar y por último el pago de facturas.

El gráfico que sigue ilustra este análisis:

Gráfico 4: Gastos cotidianos para el total de la muestra



Fuente: Elaboración propia.

Complementando estas consideraciones, se tomó en cuenta cómo las personas organizan su tiempo libre, a qué actividades se dedican y cuáles son las razones para tal distribución según ellos mismos.

Las diferencias territoriales se expresan en este aspecto, pues en San Miguel la organización fundamental de esas actividades entre los cuentapropistas tiende en su mayoría a poner en primer lugar las labores domésticas o la afirmación de que no tienen prácticamente tiempo libre (la mayoría son mujeres). Mientras en Plaza en esa distribución tiene una mayor significación leer libro/escuchar música.

Las razones por las cuales estas personas se dedican a esas actividades, se mueven entre los que expresan qué es lo que les gusta hacer, cuánto tiempo tienen para hacerlo y que no tienen dinero para hacer lo que les gusta. En San Miguel, la mayor parte de las personas cuentapropistas (5 de 8) plantearon que no tienen dinero para hacer otras cosas, y las personas en Plaza (6 de 9) se mueven en que lo hacen porque es lo que les gusta hacer y también porque es el tiempo que tienen para hacerlo.

Los informales en San Miguel dedican su tiempo libre a ver televisión y realizar labores domésticas (7, de ellas 6 son mujeres). En Plaza, la dispersión de los datos en este aspecto muestra la variedad de actividades que se hacen en ese tiempo. Esta variedad, aunque resulta difícil de explicar, puede estar relacionada con los niveles educativos presentes en este sector en el municipio Plaza, y los propios condicionamientos de vivir en un municipio de alto desarrollo. Cualitativamente, cuando se les pregunta acerca de las razones por las cuales realizan las actividades señaladas, aunque en ambos municipios hay un criterio mayoritario de que lo hacen porque es lo que les gusta hacer, en Plaza se muestra una variedad de la naturaleza de ese gusto, mientras en San Miguel lo que les gusta hacer se limita a esas dos actividades mencionadas con anterioridad.

Mientras, en el sector estatal las personas realizan labores domésticas con mayor frecuencia en su tiempo libre, o se dedican a ver televisión (13 de las 21 personas entrevistadas), y también organizar reuniones/paseos con familia (con un ligero predominio de Plaza), 9 de 21 emplean este tiempo de ese modo porque no tienen dinero para hacer otras cosas.

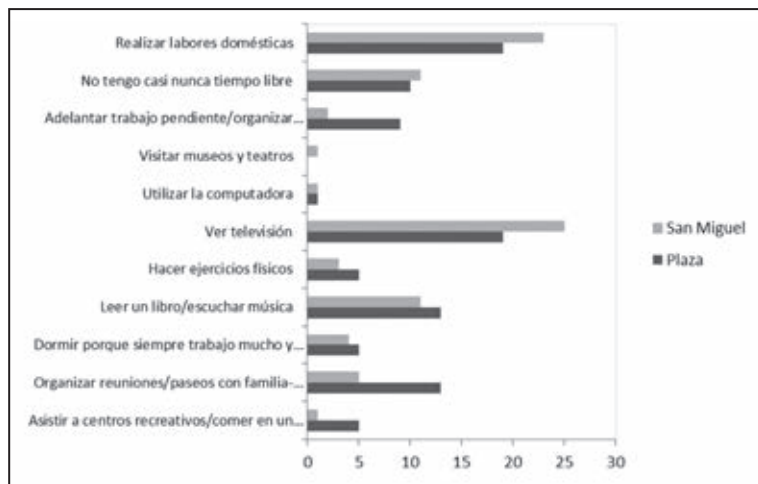
Por su parte, los trabajadores disponibles en San Miguel del Padrón refieren que casi no tienen tiempo libre, y ubican la realización de las labores domésticas en primer lugar en su distribución del tiempo, lo cual es seguido de ver televisión como forma de recreación principal. En Plaza, las personas refieren también la realización de labores domésticas, ver televisión, leer un libro y escuchar música como

las más importantes que realizan en su tiempo libre. Las razones para estas distribuciones en este grupo de trabajadores son en el caso de San Miguel no tener dinero para hacer otras cosas o en Plaza porque es lo que les gusta hacer.

Existe una unidimensionalidad en el tiempo libre de modo general, aunque en Plaza se evidencien algunas dispersiones sobre todo en el sector cuentapropista. El comportamiento de estas cuestiones tiende a priorizar el ver televisión como la forma de recreación más general, ya que 44 personas del total (el 61% de la muestra) refieren dedicar parte de su tiempo libre a esa actividad. Le sigue en orden de prioridad realizar labores domésticas, con un 58% de la muestra. Y finalmente, en cierta proporción leer libros o escuchar música (33% de la muestra), y la referencia a que no tienen casi nunca tiempo libre (29% de la muestra). Al establecer un análisis global, destacó como dato interesante que en San Miguel ninguna persona se dedicase a asistir a centros recreativos, visitar museos y utilizar la computadora, aunque esto último prácticamente tampoco fue marcado en Plaza.

El gráfico siguiente muestra la distribución del tiempo libre en cada uno de los municipios de modo general.

Gráfico 5. Distribución del tiempo libre global



Fuente: Elaboración propia.

De manera global igualmente, las razones para esa distribución del tiempo son para 25 personas el hecho de no tener dinero para hacer otras cosas (ese valor aumenta porque en San Miguel los señalan 18 personas, mientras que en Plaza sólo 7), lo cual es una muestra de la

diferencia entre ambos municipios, y 24 personas dicen que es lo que les gusta hacer. Nadie en San Miguel marcó que tiene el dinero para hacer las cosas que le gustan, mientras que en Plaza lo señalaron sólo dos personas.

Este tema entronca con una última cuestión, relacionada con los ingresos y el consumo de bienes y posibilidades de bienestar a los que se puede acceder con ellos. Hacemos referencia entonces a las valoraciones que las personas hacen de esta cuestión, en términos de para qué sirven o qué pueden hacer con sus ingresos.

En San Miguel, los trabajadores informales consideran que sus ingresos le permiten sólo sobrevivir, mientras que en Plaza señalan tener una vida decente y mantener a su familia, incluyendo una persona que afirma que con sus ingresos algunas veces puede pasear. En el caso de los trabajadores estatales, 16 personas señalan que sus ingresos le sirven sólo para sobrevivir y ninguno marca las opciones de pasear algunas veces, vacacionar o ahorrar para el futuro. En el cuentapropismo, 10 marcaron que les permite sólo sobrevivir y 11 mantener a su familia.

En este escenario de movilidades, algunos aspectos se observan como comportamientos generales. Entre ellos, el tránsito mayoritario del sector estatal hacia otros sectores laborales como el cuentapropismo y el sector informal. Dicho movimiento, como se ha indicado, parece una resultante natural de la recomposición en la estructura ocupacional del mercado laboral cubano, en la que se ha transitado globalmente de una estructura estadocéntrica o estatista del empleo a una en la que la apertura a nuevos espacios deseados o indeseados propicia la movilidad exógena al sector.

En segundo lugar, las estrategias de movilidad que se aprecian tienden a utilizar de manera prioritaria los recursos asociativos de las personas, sea para gestionar nuevos empleos estatales o para agenciarse otros recursos necesarios para la apertura o sostenimiento de negocios privados formales o informales, y en menor medida pero igualmente importante se ubican los saberes y capacidades personales, junto a la tenencia de capitales financieros propios como conjunto de requisitos de éxito en dicha movilidad fuera del sector estatal.

En estos procesos de movilidad laboral, los resultados en términos de salarios suelen ser ventajosos para los que han transitado hacia el cuentapropismo, y en menor medida para los que se han movido a la informalidad. Aunque en estos últimos casos las incertidumbres laborales están asociadas a los controles y sucesivas regulaciones que ponen coto al desarrollo de las actividades a desarrollar, y en la informalidad la ausencia de amparos que ofrezcan garantías laborales de otro tipo.

Resulta interesante que en el caso de los trabajadores estatales dicha movilidad no siempre se realiza hacia puestos de mejores retribuciones, llamando así la atención acerca de las razones extrasalariales que motivan dicho movimiento. En este sentido, un último aspecto de interés estuvo en el caso de los disponibles, que si bien algunas de estas personas han mejorado salarialmente lo más importante para este grupo es haber experimentado una movilidad laboral forzosa sujeta al proceso de disponibilidad.

Como colofón de estas trayectorias laborales, se sitúan las aspiraciones que las personas construyen en términos de dónde y en

***Existe un consenso entre los
cuentapropistas de que es el
Estado quien debe garantizar el
acceso al empleo***

qué les gustaría trabajar. Sobre estas cuestiones, 7 de los trabajadores informales plantean que les gustaría mejorar ingresos por medio de la misma actividad que desarrollan, y 5 desearían cambiar de trabajo y de sector. Resulta interesante que en este grupo, algunos trabajadores refieran no tener ninguna aspiración asociada a su situación laboral actual. De los 15 informales, sólo 3 personas desean mantenerse en el sector (de ellas, dos pertenecen a Plaza).

Por su parte, de los 17 cuentapropistas 15 tienen aspiraciones laborales que plantean o bien seguir en las mismas condiciones laborales actuales o mejorar ingresos por la actividad que desempeñan. Tanto en San Miguel como en Plaza señalaron también la opción de mejorar ingresos por vías no relacionadas con el trabajo. La distinción entre los municipios en cuanto a esta última opción es que en San Miguel también fue marcada por 6 de los 10 trabajadores estatales entrevistados.

No obstante, de los trabajadores estatales —reforzando algunos criterios ya expuestos, en la medida en que disfrutaban profesionalmente de su trabajo—, 12 desearían mejorar ingresos por la actividad que desempeñan, mientras que los que han quedado disponibles solo plantean seguir en la misma condición laboral actual 4 de aquellos que ya han conseguido un trabajo, el resto mantiene aspiraciones

laborales dispersas, mostrando así la dificultad de estas personas para darle sentido a la experiencia por la que pasaron y sostener alguna idea concreta de qué desean hacer con su futuro a partir de ella.

En sentido general, en toda la muestra las intenciones más recurrentes respecto al mundo del trabajo son mejorar ingresos por otras vías no relacionadas a lo laboral, que si bien no es una opción característica de ningún sector por separado, en el conjunto de la muestra se señala 23 veces. Le siguen según frecuencia de aparición las aspiraciones de seguir en las mismas condiciones laborales actuales y conseguir trabajo en otro sector, con 13 personas cada uno; y por último conseguir un trabajo pero seguir en el mismo sector lo mencionan 10 personas, y acogerse a la pensión 8.

Llama la atención en esta construcción de aspiraciones que los informales y los disponibles en algunos casos no sepan construir una idea de aspiración laboral, y que en el total de la muestra —sobre todo entre cuentapropistas y estatales— aparezca la opción de desear mejorar ingresos por vías no relacionadas con el trabajo.

Todo esto parece estar en correspondencia con los tiempos relativamente inciertos que vive la reconfiguración laboral del contexto cubano actual, lo cual también se evidencia en las discordancias que muchas veces se aprecian entre los caminos legales y jurídicos que va tomando la construcción del bienestar y la Seguridad Social, lo que las personas continúan considerando justo en la distribución de las responsabilidades y dónde se ubican los mayores desplazamientos como respuesta a dichas transformaciones formales.

Vinculado con esta afirmación, a continuación se pasará al análisis de las cuestiones relacionadas con el régimen de Seguridad Social, en el que se insertan las categorías sociocupacionales en estudio, y por último a las percepciones sobre los cambios y el proceso de los lineamientos, aspectos que muestran los niveles de involucramiento de las personas respecto a las transformaciones en curso.

Posicionamiento respecto a la Seguridad Social

Para iniciar este apartado, resulta imprescindible establecer algunos puntos generales acerca de lo que las personas valoran respecto a la Seguridad Social, sus aportes y conocimientos acerca de esta cuestión. La significación de este aspecto viene dada sobre todo por el hecho de que si por un lado las personas suelen asociar las condiciones laborales en la cotidianidad a las dificultades, posibilidades y garantías vinculadas a la actividad propiamente dicha, la seguridad en el empleo es imposible de leerse sin entender aquellas seguridades que se derivan de la participación en este, pero que lo trascienden.

Lo trascienden porque el régimen de Seguridad Social involucra los grados en que en cada sociedad se definen las combinaciones entre los actores del bienestar: Estado/mercado/familias-individuos; los grados (o no) de solidaridad sobre los que se sustenta y, por consiguiente, los tipos de sociabilidad que consigo emergen, dando sustento y definiendo la naturaleza de la protección social existente en un país.

En este sentido, llama la atención el hecho de que una gran parte de la muestra entrevistada no tiene nociones relativas a los mecanismos de aporte a la Seguridad Social, sus contenidos, contribuciones y mecanismos de aportes, siendo los cuentapropistas el grupo que más se ha aproximado a estos temas por haberse incluido como uno de los requisitos formales para desempeñarse en el sector. Le siguen en esta línea los empleados estatales, quienes manifiestan tener un conocimiento relativo de las formas de contribución en las que participan, aunque no logren identificar concretamente las cuantías de su aporte.

No obstante, el acercamiento del sector al cuentapropista a este tema no se traduce en valoraciones y producción de prácticas diferentes al resto de los sectores en este aspecto. A pesar de poder elegir en una escala donde existen diferentes valores de contribución a su Seguridad Social individual, entre los entrevistados que pertenecían a este grupo (17), se han quedado con la escala inferior, lo cual pudiera estar conectado con el tipo de actividad que realizan, los ingresos que esta les reporta y también con los bajos niveles de confiabilidad y utilidad de la creación de ese fondo futuro de ahorro.

La generalidad del desconocimiento sobre este aspecto entre los entrevistados permite afirmar la necesidad de una búsqueda y reflexión más exhaustiva en pos de analizar con mayor profundidad la organización y funcionamiento del actual régimen existente de Seguridad Social en el país.

Garantías y derechos en la Seguridad Social¹⁹

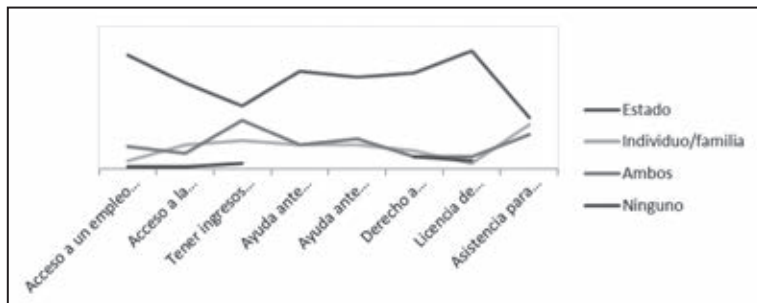
En las garantías y derechos respecto a la Seguridad Social, se atribuye un rol central al Estado: 354 veces, en cada uno de los ítems apuntados, de 576 posibles respuestas las personas otorgan una

|||||

19 Para el análisis de este rubro se consideraron las dimensiones contenidas tradicionalmente en el régimen de Seguridad y Asistencia Social del país, con otros que la autoras consideraron importante incluir: acceso a un empleo estable y seguro; acceso a la propiedad de los medios de trabajo; tener ingresos suficientes para vivir bien; ayuda ante incapacidad temporal para el trabajo; ayuda ante incapacidad permanente para el trabajo; derecho a vacaciones pagadas; licencia de maternidad/paternidad y asistencia para los períodos de cuidado/acompañamiento en el hogar que requieren las personas dependientes de la familia.

supremacía al rol estatal como responsable de esos derechos y garantías (61,5% como frecuencia de veces respecto al total de posibles respuestas), en detrimento de las responsabilidades otorgadas a la familia y/o los propios sujetos entrevistados, o a una corresponsabilidad entre estos actores y el Estado. Los datos del siguiente gráfico así lo muestran:

Gráfico 6. Definición de responsabilidades ante la provisión de garantías y derechos



El segundo dato más importante es el de la corresponsabilidad entre los individuos/las familias y el Estado con 106 veces (18,4%), lo cual muestra que las personas reafirman en sus respuestas que algunos de esos derechos y garantías, más allá de la responsabilidad familiar/individual que implican, también tienen un peso dentro de la responsabilidad del Estado. En cuanto a la asistencia para los períodos de cuidado/acompañamiento de personas dependientes en el hogar, las configuraciones subjetivas en ese rubro muestran un desplazamiento hacia las responsabilidades familiares o individuales.

Sin embargo, ¿cómo se expresan las diferencias en este aspecto en las diversas categorías ocupacionales y los territorios estudiados?

Los planos diversos de la Seguridad Social: la provisión de garantías, cuantías y formas de contribución. La escala actual de pagos

El agrupamiento de los datos expresa un sobredimensionamiento del Estado en la garantía de los derechos que se relacionan con la Seguridad Social y el empleo en el municipio Plaza de la Revolución a diferencia de San Miguel, donde se da un relativo balance entre las responsabilidades del Estado y la de los individuos y/o sus familias.

El sector de los cuentapropistas

Existe un consenso entre los cuentapropistas de que es el Estado quien debe garantizar el acceso al empleo (12 de los 17). En San Miguel resalta que dentro de este sector se señala la asistencia a personas dependientes como responsabilidad de la familia.

Aunque en los cuentapropistas no hay una marcación clara, existe una cierta afirmación de que no se corresponden con las exigencias de su trabajo (11 personas, con un relativo predominio del grupo de San Miguel).

Aunque hay un mayor acercamiento de este sector a las contribuciones a la Seguridad Social, por lo explicado anteriormente

[...] llama la atención el hecho de que una gran parte de la muestra entrevistada no tiene nociones relativas a los mecanismos de aporte a la Seguridad Social...

en San Miguel no hay claridad de las formas en que contribuyen, ni una opinión marcada respecto a la escala actual de pago. A diferencia de Plaza, donde 6 de los 9 entrevistados identificaron los impuestos sobre sus ingresos como una forma de contribución. También consideran que la escala actual de pagos que reporta la Seguridad Social es baja.

Este comportamiento del sector ha sido observado y explicado por los especialistas de las Direcciones municipales de empleo y Seguridad Social, al afirmar que en el caso de “los cuentapropistas, se les da la oferta de las diferentes escalas de aporte a la Seguridad Social, pero la gente se va por la mínima, por los 87 pesos al mes, se les explica cómo es el asunto de la escala para que ellos escojan, pero se van por la mínima, creo que debe ser porque esta contribución es una añadido a los impuestos y en realidad al haber tanta oferta de servicios cuentapropistas, las ganancias son menores entre ellos y por tanto les cuesta pagar más por concepto de contribución, así que escogen el menor” (Subdirectora de Empleo Municipio San Miguel del Padrón).

El sector informal

Se refuerza en el sector informal en ambos municipios el sobredimensionamiento de las responsabilidades del Estado en los diferentes ítems de la Seguridad Social. Se sigue reforzando el empleo como

responsabilidad del Estado, pero en San Miguel hay un reforzamiento de la responsabilidad del Estado ante la incapacidad permanente para trabajar.

En cuanto a sus condiciones laborales, manifiestan que no se corresponden con las exigencias de la actividad que realizan. Sin embargo en San Miguel, a diferencia de Plaza, en este sector nunca aparece una valoración positiva en este aspecto.

Se reconoce como forma de contribución prioritaria en el sector el pago de impuestos sobre el salario (9 de 15 personas). Otras formas mencionadas están relacionadas con la contribución que se realiza cuando se consumen productos en la red de tiendas del Estado y también ahorrando dinero para garantizar su propia seguridad. Consideran también que la contribución es importante, y las razones que expresan varían entre que permite financiar de manera solidaria el gasto social del gobierno y que garantiza tener una seguridad financiera en el futuro. Manifiestan una ligera tendencia a valorar que la escala actual de pagos es baja (6 de las 15 personas).

El sector estatal

Dentro de este sector, el reforzamiento de las concepciones del rol central del Estado se da en casi todos los rubros, excepto en el de tener ingresos suficientes para vivir bien y asistir a las personas dependientes.

Respecto a sus condiciones actuales de trabajo, refieren que tiene en cuenta los riesgos laborales físicos, pero no de manera adecuada, con una ligera acentuación del municipio Plaza en esta afirmación. Manifiestan en su gran mayoría (15 de los 21 entrevistados) contribuir a la Seguridad Social, pero expresan un desconocimiento de las cuantías que realizan mediante esa contribución. No obstante, tienen noción de que el mecanismo mediante el que se realiza es el pago de impuesto sobre el salario (12 personas).

Las valoraciones que las personas dentro de este sector manifiestan respecto a la contribución que hacen a la Seguridad Social se mueven entre razones que señalan su importancia porque permite asegurarse ante los riesgos del trabajo (7), y también que es algo formal que ha establecido el Estado y las personas cumplen (5).

También concuerdan en que la escala actual de pagos es baja, y resulta interesante que de los 21 entrevistados 15 —cuando se les pregunta cómo valoran el actual régimen de Seguridad Social— hacen referencia a que el salario es muy bajo y por tanto las pensiones también lo serán.

El sector de los disponibles

El sector atribuye un mayor peso al Estado como responsable en las garantías respecto a la Seguridad Social, teniendo de manera marcada una menor importancia en los ítems considerados como parte de las responsabilidades individuales y/o familiares y las corresponsabilidades entre el Estado y esos otros actores del bienestar.

Se reafirma el desconocimiento respecto a lo relacionado con la contribución a la Seguridad Social y cuál es la cuantía de lo que aportan/aportaron, para el caso de los que aún no encontraron empleo. No obstante reconocen varias formas de contribución a la Seguridad Social existentes actualmente: a través del impuesto sobre el salario (10 veces); otros manifiestan que se encargan de su seguridad ahorrando dinero (7 veces) y otros aluden a que lo hacen cuando consumen productos en la tiendas comercializadoras del Estado (6 veces).

En síntesis, respecto al análisis de este rubro es posible afirmar que a pesar de que dentro de la propuesta de cambios el Estado está apostando por una menor implicación en el acceso al empleo estable y seguro, 56 veces (de las 72 posibles respuestas) las personas lo señalaron en el primer lugar como responsabilidad del Estado y también la Licencia de maternidad/paternidad (58 veces de las 72 posibles respuestas).

Sin embargo, atravesando esta tendencia considerando las variables de sexo y grupos de edad, encontramos dos observaciones interesantes:

- En primer lugar, las mujeres muestran una mayor dispersión de los datos en los ítems que tipifican a la Seguridad Social. Aunque al igual que los hombres definen una mayor responsabilidad del Estado en esos indicadores, evidenciaron cierto nivel de desplazamiento en sus percepciones respecto a las responsabilidades individuales/familiares y las corresponsabilidades. Ello se expresó con mayor nitidez en las dos dimensiones más estructurales que son las del acceso al empleo y el acceso a la propiedad de los medios de producción, donde las mujeres se posicionaron con una mayor dispersión, reforzada más en San Miguel que en Plaza. Mientras que los hombres se mantienen fijos al patrón de garantías cuya responsabilidad debe ir hacia un mayor peso en el rol central del Estado.

El hecho de que los hombres se mantienen anclados a la concepción tradicional de la Seguridad Social, a diferencia de las mujeres, puede tener una explicación en la diferenciación en el ejercicio de los roles que unos y otras desempeñan. Las féminas han tenido que vivenciar un sobredimensionamiento de sus roles, dadas las carencias

existentes en el país, sobre todo a partir de la crisis y durante los más de veinte años transcurridos. Por esa razón ellas están comenzando a producir un desplazamiento en sus concepciones respecto a quién debe garantizar determinadas dimensiones de la Seguridad Social, dado que en sus prácticas concretas van adquiriendo un peso mayor las responsabilidades y las responsabilidades individuales y familiares.

Para el caso del cuidado/acompañamiento de las personas dependientes en el hogar es marcado por los hombres de que eso es responsabilidad individual/familiar, datos que en el caso de las mujeres están más dispersos entre corresponsabilidad/responsabilidad individual y familiar.

- En segundo lugar, respecto a los grupos de edad resultó relevante que los menores de 35 años se han corrido hacia una mayor corresponsabilidad en lo que tiene que ver con el acceso a ingresos para vivir bien: la mayor responsabilidad está dada por un sistema mixto (responsabilidad del Estado y del individuo/su familia) al igual que las personas de 60 años. Mientras que en el ítem referido al cuidado/acompañamiento de personas dependientes, los mayores de 60 años (reforzado en San Miguel), están planteando que eso es responsabilidad de su familia.

Los menores de 35 años en San Miguel son el grupo que más claramente muestra el corrimiento subjetivo hacia responsabilidades individuales y compartidas. Una tendencia compartida en ambos municipios para los mayores de 60 años es la relacionada con la responsabilidad del cuidado/acompañamiento de las personas dependientes en el hogar, donde este grupo está descargando al Estado de toda responsabilidad. Ello puede estar vinculado al hecho de que dada su edad, ya están viviendo ese proceso y por tanto dada su experiencia vital están vivenciando que en ese aspecto resulta relevante la responsabilidad individual/familiar y en menor medida la del Estado.

Se dio una explícita y clara coincidencia en dos aspectos entre todos los sectores en las cuestiones vinculadas a la Seguridad Social: todos los grupos consideran entre las cualidades que marcan un trabajo seguro tres características: tener un empleo por tiempo indefinido, derecho a vacaciones/días de descanso y a la jubilación. Otra coincidencia estuvo relacionada con la consideración de que la escala actual de pagos que reciben los vigentes beneficiarios del Régimen de Seguridad Social es baja (24 de 51 personas).

Reafirmar entonces que la tendencia observada de desconocimiento generalizado respecto a la Seguridad Social, junto a la convivencia entre concepciones que se sedimentan y/o cambian para definir (co)responsabilidades en este aspecto entre las categorías

ocupacionales estudiadas, en todo caso vienen a denotar la complejidad de los escenarios para el diseño de las políticas de Seguridad y Asistencia Social, así como su relación con el ámbito laboral, considerando las peculiaridades del escenario de cambios que se desarrolla en la actualidad.

Niveles de apropiación de los LPES: las configuraciones subjetivas sobre los cambios²⁰

Es posible afirmar que existe un relativo conocimiento del documento base que contiene los LPES y de las regulaciones que en él se introdu-

El hecho de que los hombres se mantienen anclados a la concepción tradicional de la Seguridad Social, a diferencia de las mujeres, puede tener una explicación en la diferenciación en el ejercicio de los roles que unos y otras desempeñan.

cen, pues 49 de las 72 personas entrevistadas manifestaron conocer los lineamientos, mientras 26 personas refirieron conocer las regulaciones.

No obstante, se afirma que ese conocimiento es relativo porque 23 personas no pudieron identificar en su especificidad cuáles son las regulaciones que introducen los LPES y sólo 9 de 32²¹ personas pudieron identificarlas y mencionarlas de manera explícita.

Entre los aspectos que unificaron a las diferentes categorías ocupacionales se encontró una cierta aceptación tácita de la

20 En este acápite fueron analizadas tres dimensiones para examinar las transformaciones político-culturales respecto a los cambios que introducen los LPES y cómo se perciben: el conocimiento sobre el documento que contiene los LPES y de las nuevas regulaciones asociadas al mismo; valoraciones y perspectivas acerca de los impactos de los cambios respecto a los “posibles” escenarios de desigualdad y el efecto de los cambios en su vida particular.

21 Aquí no se hace referencia al total de la muestra (72 entrevistados) porque en el sector de los estatales (21) y de los disponibles (19) no se incluyó dentro de la encuesta una pregunta para que ellos expresaran cuáles eran exactamente las nuevas regulaciones que se introducían con los LPES. Sólo se les pedía que dijeran de manera afirmativa o negativa si las conocían, lo cual puede estar tributando a un ocultamiento dentro de esos dos grupos de las personas que realmente conocían o no las nuevas regulaciones. No obstante, en ambos grupos pudo haber existido un mayor acercamiento a los contenidos del documento porque fue discutido en los centros de trabajo.

desigualdad, en la medida en que prácticamente ninguno de los entrevistados refiere no estar de acuerdo con los cambios en curso, a pesar de reconocer que pueden traer, y de hecho así lo manifiestan, mayor desigualdad entre las personas. A pesar del relativo conocimiento e información sobre los cambios aludido anteriormente, esta aceptación puede estar en relación con la campaña informativa que sobre el tema de la insuficiencia e improductividad de la economía doméstica se ha venido produciendo, y de la amplia repercusión popular que estos temas han tenido en los últimos años.

En relación con ello, 40 personas de 72 manifestaron que era necesario hacer los cambios. La modulación de esa percepción está vinculada básicamente a las transformaciones en el ámbito del empleo, pues 31 plantearon que ahora las personas valorarán más sus empleos y 25 personas expresaron que los cambios permitirán que las personas encuentren más lugares donde emplearse.

Sin embargo, otra de las cuestiones que unifica a las personas entrevistadas en diferentes ítems relacionados con las transformaciones en curso destacan la existencia de una valoración relacionada con la incertidumbre y la inseguridad ante los cambios: 27 de los 72 entrevistados manifestaron no saber qué impactos tendrán los cambios actuales para su vida en particular (37,5% del total de la muestra). No obstante, 18 personas tienen una opinión positiva acerca de éstos, reforzada esencialmente por el sector de los cuentapropistas.

Información e impacto de los cambios en la percepción de los sectores estudiados

El sector cuentapropista

El dominio de la información sobre los LPES y los canales para gestionarla tienen una marcada diferenciación territorial. En sentido general, en Plaza los cuentapropistas tienen algún conocimiento sobre el documento y las regulaciones que este introduce, lo que se atribuye a que 5 de los 9 encuestados pudieron mencionar y explicar algunas de las regulaciones puestas en vigor, destacando aquellas que tienen que ver con la flexibilización del cuentapropismo.

Mientras, los cuentapropistas de San Miguel por su parte manifestaron en su mayoría (7 de 8) conocer los LPES, sin embargo solo un trabajador declaró conocer cuáles de las nuevas regulaciones podían estar marcando cambios en el ámbito del empleo y la Seguridad Social, siendo incapaces prácticamente todos ellos de identificar cuál era dicha nueva norma.

Respecto a los principales impactos de los cambios, los cuentapropistas señalaron como más importante que éstos deben traer como resultado más relevante una mayor remuneración para los que más trabajan y la imposibilidad de subsistir para aquellos que no quieren trabajar.

Sin embargo en Plaza, a diferencia de San Miguel (sólo una mujer mayor de 60 años expresó una valoración positiva), las opiniones sobre los cambios tienden a reconocer el impacto positivo para sus vidas en particular, reforzado porque señalaron la importancia de los cambios para dinamizar la economía, mientras que en San Miguel se apuntó más el patrón de desigualdad que los LPES introducen en comparación con la realidad cubana de veinte años atrás y su menor desigualdad.

En este sector, resultó interesante además que en San Miguel las personas se mueven entre remarcar el desconocimiento y un impacto negativo respecto a los cambios para su vida en particular, unido a que ninguno de los del grupo joven (menores de 35 años) entrevistados en ese municipio hicieron referencia a las transformaciones positivas.

Por último señalar que las desigualdades que ambos municipios evidencian respecto a su posicionamiento ante los cambios y sus “posibles” impactos, pueden estar tributando en la delimitación de un espacio más favorable para la inserción socioeconómica dentro de este sector para los que viven y trabajan en Plaza.

Ello se reafirma con dos observaciones: en ese territorio, a diferencia de San Miguel, existe una búsqueda de información activa sobre las transformaciones en curso, relacionadas con el sector donde desarrollan su actividad laboral, factor que puede estar beneficiando a éstos para una mejor inserción y movilidad en el sector dentro de la dinámica de los cambios. Ello es válido adicionalmente para las mujeres que en el municipio se encuentran insertas en el cuentapropismo, las que observan los cambios positivos a partir de la autonomía que les otorga la realización de una actividad donde ellas se desarrollan como protagonistas de la organización y evolución de la misma.

El sector informal

Las personas en este sector tienen un escaso dominio e información sobre los lineamientos y las nuevas regulaciones que introducen (12 personas de los 15 entrevistados). Ello puede estar vinculado con el hecho de que operan en un mercado al margen de la legalidad y a su vez puede estar incidiendo como causa y resultado en su no inserción en los espacios económicos alternativos a la gestión estatal. A su desconocimiento

se adiciona la escasa gestión de esa información y la percepción de que no ha tenido una amplia divulgación.

En este sector, el principal impacto de los cambios es que habrá cada vez más personas en situación de vulnerabilidad y aunque no se ubica en el primer lugar, es el que más presencia tiene entre los impactos (9 de los 15 entrevistados). Los otros impactos señalados con mayor recurrencia son que los cambios permitirán dinamizar la economía y que ahora Cuba es más desigual que hace veinte años (7 personas). No obstante, con una frecuencia de 16 veces las personas dentro de este sector refuerzan como impacto del cambio la desigualdad y la vulnerabilidad social.

Respecto a los informales, refieren una preocupación generalizada (11 de los 15 entrevistados) respecto al impacto de los cambios, en detrimento de percepciones positivas, con expresiones como: “esto está malo”, “son cosas que no se pueden pronosticar”, “los cambios no traerán beneficios”, “no hay salida con los cambios”. En este sector, pueden entonces estar delimitándose valoraciones sobre las transformaciones en curso que tienden a destacar la emergencia de “ganadores” y “perdedores” de manera explícita, al igual que los disponibles, como veremos más adelante.

El sector estatal

A partir de la discusión popular del documento que contenía los LPES en los centros de trabajo de todo el país, es posible que el grupo de los disponibles y los trabajadores en el sector estatal hayan tenido un mayor acercamiento a la información sobre las transformaciones que éstos introducen.

Ese hecho resulta evidente porque en el grupo de los 21 entrevistados en este sector, 17 personas manifestaron conocer los lineamientos, sólo 13 dominaban las nuevas regulaciones y 17 afirmaron que en su trabajo se produjo la discusión del documento. Sin embargo, respecto a la pregunta de si sus criterios fueron recogidos en el documento final, las opiniones estuvieron divididas entre aquellos que lo afirmaron y los que negaron alguna inclusión de sus criterios. En sus respuestas también hicieron referencia a la búsqueda de información sobre los lineamientos para conocer deberes y derechos.

En el sector, las personas refieren que a partir de la implementación de los lineamientos, la búsqueda de trabajo se ha vuelto muy difícil (11 personas), le sigue en orden de importancia que actualmente hay más trabajadores por cuenta propia que trabajadores en otros sectores (9 personas). Otras lecturas señalan en el mismo orden, pero con menor importancia que a partir de que el esfuerzo es mayor, esperan

tener incrementos salariales; la existencia de un mayor volumen de trabajo y menos personas para hacerlo, y también de más control.

Respecto a sus opiniones sobre los actuales cambios, ellos señalaron como resultado más importante una valoración mayor del empleo que se tiene (12 personas) y con menor relevancia apuntaron a la necesidad de hacer esos cambios y que éstos permitirán que más personas encuentren empleo. Entre los principales impactos de las transformaciones en curso, hicieron mención a que en estos momentos Cuba es más desigual que hace veinte años y que deben traer como resultado que los que más trabajan vivan mejor.

[...] 34 de las 72 personas entrevistadas señalaron que ahora Cuba es más desigual que hace veinte años, posteriormente señalaron que ganen más los que más trabajan (30 personas).

Sin embargo, estas personas no saben el impacto que tendrán los cambios en su vida particular (10 de 21 entrevistados), bajo los criterios de la incertidumbre que reportan éstos. En San Miguel los criterios negativos para los entrevistados están relacionados con la inseguridad y los aspectos económicos, mientras que en Plaza hay una percepción de que no han existido grandes diferencias en el trabajo ni en sus vidas cotidianas a partir de la implementación de los LPES. En general, no expresaron sentirse afectados con los cambios (14 personas).

En este sector no es posible hablar de grandes diferencias entre ambos municipios, considerando la información que poseen sobre los lineamientos y en las opiniones respecto a los cambios en este sector. Ambos municipios resultaron bastante homogéneos respecto a los posicionamientos asumidos en cada uno de los ítems rastreados.

El sector de los disponibles

En este sector hay un reconocimiento de los lineamientos (12 personas, de 19 entrevistados). Sin embargo, se evidenció un relativo desconocimiento respecto a cuáles son las regulaciones que el documento introduce (13 personas); si fueron o no discutidos en su trabajo (13 personas)

y el hecho de no saber si los criterios emitidos fueron contenidos o no en el documento final de los LPES (12 personas).

En relación con la gestión de la información sobre los cambios, las personas (14) no reconocieron cuáles son las instituciones a las que podrían recurrir para obtener información, y/o que ésta ha sido escasa o simplemente que no la dominan.

Entre los municipios destaca que las personas en Plaza están de acuerdo con que era necesario hacer los cambios, mientras que en San Miguel ese planteamiento prácticamente no fue referido como opinión (sólo dos personas). Sin embargo, con respecto a los impactos de los cambios, existe en Plaza un criterio que refuerza el patrón de desigualdad y las situaciones de vulnerabilidad en comparación con un mayor enriquecimiento de algunos grupos en la dinámica de los cambios.

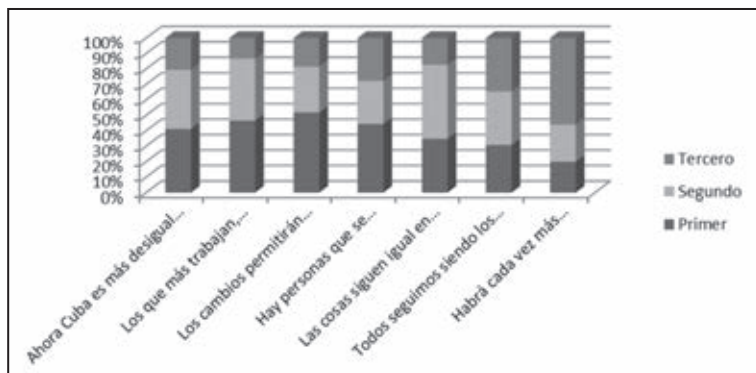
En San Miguel, aunque las personas en este sector hicieron referencia al patrón de desigualdad, se dio una mayor tendencia a no identificar variaciones significativas con la respuesta de que todos seguimos siendo los mismos con idénticas dificultades.

Se delinea así una percepción diferenciada de los cambios entre ambos municipios: en el caso de Plaza las percepciones se ubican en considerar que esos cambios se asociarán a la problemática de la desigualdad o la acentuarán. En el caso de San Miguel, hay una percepción de que la situación en general se mantiene o no ha introducido grandes diferencias con respecto a la desigualdad.

Respecto al impacto de los cambios en su vida particular, las personas refirieron sentirse afectadas con los cambios (17 de los 19 entrevistados), moviéndose entre las respuestas que consideraron que éstos serán negativos o no tendrán ninguna repercusión. Entre las razones que aluden a los impactos negativos, destaca el sentido de la pérdida de un trabajo que realizaron la mayor parte de sus vidas (12 de los 19 entrevistados), que es más marcado en San Miguel del Padrón. Otra de las razones que fueron argumentadas, aunque con una mayor dispersión, tiene que ver con el diseño e implementación de cambios desde arriba (Estado), donde los de abajo son afectados.

A modo de síntesis, a pesar de que las personas entre todos los grupos tendieron a señalar que los cambios eran necesarios y de un reconocimiento tácito de la desigualdad, entre los impactos que más fueron señalados respecto a los cambios se encontraron: 34 de las 72 personas entrevistadas señalaron que ahora Cuba es más desigual que hace veinte años, posteriormente señalaron que ganen más los que más trabajan (30 personas) y que los cambios permitirán dinamizar la economía (27 personas), como se muestra en el gráfico siguiente:

Gráfico 7. Impactos de los cambios introducidos con los LPES según orden de prioridad



Por último, sobre la repercusión de estos cambios en su vida particular resulta interesante que los grupos ocupacionales, a pesar de la valoración casi generalizada de incertidumbre e inseguridad ante los cambios, se hayan movido entre las opiniones negativas o ninguna, lo cual reafirma la contradicción en las percepciones y posicionamiento de estos sectores en el entorno de las transformaciones en curso.

La compleja trama político-cultural de los cambios en curso: ¿transformaciones sustantivas en el Modelo de Desarrollo Social cubano?

La investigación presentada muestra las complejidades que los cambios en curso introducen en el mundo del trabajo por una parte y la contradicción en el diseño e inmediatez de la aplicación de las políticas sociales, dada la temporalidad mayor que necesitan las personas para adaptarse a la nueva concepción y lograr apropiarse real y efectivamente de esas transformaciones.

Los datos de que nuestra investigación están dando cuenta aún no son representaciones subjetivas configuradas y consolidadas, sino cambiantes en la misma medida en que los cambios tienen una naturaleza inestable e inacabada. Algunos de estos rasgos permanecerán, otros cambiarán; sin embargo las representaciones subjetivas nos están “alertando” de que hay que diseñar y definitivamente delinear una estrategia de más largo plazo capaz de orientar los horizontes “posibles” de la sociedad cubana para el futuro próximo.

La presente coyuntura de actualización del modelo cubano es continuadora —a la vez que amplía y profundiza— de las transformaciones iniciadas durante la década del '90, pero a la vez plantean un

cambio sustantivo, al sistematizar en una propuesta única los planos diversos de esa transformación en lo social, lo económico y lo político.

En relación con “la estrategia planificada de reforma, concebida “desde arriba” (los lineamientos) es posible inferir un mayor protagonismo de los microescenarios a partir de su activación formal, lo que se verá reforzado por prácticas no formales no planificadas centralmente, es decir aquellas que se generan “desde abajo”, como parte de la adaptación creativa desde el espacio familiar y comunitario a las circunstancias de cambio. En el período de reforma precedente (años noventa), este resultó uno de los escenarios más cambiantes y activos y es probable que ahora suceda lo mismo, junto a una ampliación de la franja de empleo informal y dentro de éste de sus ámbitos precarios” (Espina, 2012: 233-234).

Considerando esta afirmación es posible apuntar que las transformaciones fundamentales en el diseño institucional de las políticas de empleo y Seguridad Social, se dan en tres planos principales:

- Uno referido a la retracción formal del Estado como garante del empleo, la individualización de la movilidad laboral dependiendo de las competencias individuales (capital cultural, social, económico) y la complejización de las delimitaciones estructurales de posiciones laborales en el mercado y su interrelación. Ello se traduce en una afectación directa al mercado laboral, donde adquiere relevancia una movilidad/inserción laboral voluntaria y/o forzada (a partir del proceso de disponibilidad) hacia el sector no estatal de la ocupación y, por consiguiente, la profundización de espacios socioeconómicos formales/informales dentro de las transformaciones en curso.
- El segundo se encuentra referido a la afectación directa a los regímenes de Seguridad Social: transformaciones en las formas de contribución según sectores sociocupacionales con diferentes especificidades como las escalas de contribución para trabajadores estatales y cuentapropistas, y garantías salariales a trabajadores disponibles.
- En tercer lugar, dada la centralidad que desde lo formal comienza a otorgarse a los niveles locales de gestión en el empleo, es posible advertir una sobrecarga de funciones como parte del trabajo que realizan las oficinas municipales encargadas de esta labor, las que tienen entre sus principales limitaciones la existencia de una fluctuación

laboral del personal que en ellas labora; poca preparación y/o especialización de los funcionarios principales; escasa coordinación con la dirección de los centros de trabajo localizados en el territorio, entre otros. Estas cuestiones necesitan atención urgente para ser resueltas en el corto plazo pues esas instancias son las encargadas de la atención directa a la población, así como las que deben velar, controlar y evaluar por el cumplimiento según normativa vigente de la política de empleo y Seguridad Social en el país.

***La reestructuración laboral
marca el tránsito de un espacio
laboral marcadamente estatal hacia
una diversificación de posiciones
en los espacios socioeconómicos
formales/informales.***

A partir de estos cambios estructurales es posible afirmar que

esta plataforma de cambio es portadora de potencialidades para el deterioro de la equidad, asociadas precisamente al ensanchamiento del rol del mercado en la distribución de bienes y servicios, en circunstancias en que una franja significativa de la población, concentrada en grupos sociales específicos, no alcanza estándares de ingresos y calidad de vida básicos. Por lo que al menos en el corto plazo los impactos que pueden preverse, especialmente en el mundo del trabajo, serán muy contradictorios y ambivalentes (Espina, 2012: 234).

Sin embargo, es posible que en ese trayecto pueda ser alcanzada en el largo plazo una disminución de las condicionantes que actualmente marcan el deterioro de la equidad si se logra una (re)valorización del trabajo como medio de vida, de contribución social/solidaria bajo las pautas de una sociabilidad diferente, marcada por una participación efectiva de los sujetos colectivos para la construcción de una real ciudadanía.

En este camino, la discusión sistemática y el monitoreo de los planos diversos en que se van expresando las desigualdades es una urgencia. Ello si consideramos los principales resultados que el trabajo de campo del presente estudio arrojó, entre los que podemos sintetizar:

- La reestructuración laboral marca el tránsito de un espacio laboral marcadamente estatal hacia una diversificación de posiciones en los espacios socioeconómicos formales/informales. En ese éxodo, las reubicaciones y/o la inserción exitosa están relacionadas con varias cuestiones, entre las que destacan: las diferencias territoriales que se entrecruzan con las tradicionales de género, raza y educación, para dotar a las personas de diferentes patrimonios o activos para sostener los procesos de movilidad ascendente.
- El escenario actual, en cuanto a ese proceso de reestructuración laboral, tiene implicaciones también diferentes para cada una de las categorías ocupacionales rastreadas en el estudio:
 - 1| El sector informal se caracteriza por ser un sector que permite o bien complementar los ingresos provenientes de otras fuentes como las pensiones, o bien constituye la única alternativa posible para personas en condiciones de desventaja como mujeres, madres solteras y con bajo nivel educativo. Se ubica en general en una posición de ofrecer un recurso para la supervivencia sin dotar de ningún amparo a sus trabajadores, por lo cual es considerado como un sector negativo para emplearse.
 - 2| El sector estatal, aunque se caracteriza por el pago de bajos salarios además de ser considerado uno de los sectores negativos para emplearse por esa razón, en otro sentido es un sector en el que las personas en general suelen sentir seguridad debido a la estabilidad de los contratos, a pesar de la existencia y ejecución del proceso de disponibilidad.
 - 3| El sector cuentapropista, entre los actores estudiados, es el que mejor valoración recibe por parte de las personas, pero sin llegar en sus percepciones a configurar una sobrevaloración del mismo, debido sobre todo al impacto de las sucesivas regulaciones y los constantes controles a los que se les somete en el ejercicio de su actividad. La motivación para la movilidad hacia este sector está dada por la percepción de que se mejoran los ingresos en comparación con el sector estatal.

- 4| El sector de los disponibles manifiesta inconformidades con la aplicación del proceso. De manera general, estas personas pueden encontrar empleo en otras ubicaciones, sea por medio de la reubicación de sus propias entidades o bien por gestión personal. No obstante la valoración general, es la de haber sido forzados a reubicarse y con eso haber perdido una gran parte de su vida dedicados a un puesto de trabajo específico, del cual fueron removidos por diversas razones. La constatación de estas experiencias hace reflexionar acerca de las cargas subjetivas asociadas al proceso y las posibles injusticias que en el mismo se pudieran estar produciendo a partir de su aplicación.
- En cuanto al análisis de las estrategias que utilizan esos sectores ocupacionales para desarrollar sus actividades se encontró la apertura de negocios formales o informales con la participación de terceros, sea por medio de la ayuda económica o la pequeña sociedad empresarial, o la incorporación a negocios ya existentes. Ello en estrecha relación con la movilidad hacia el cuentapropismo como una estrategia para lidiar tanto con la retracción del Estado en el empleo como con las necesidades de incrementar ingresos. Otras de las estrategias puestas en funcionamiento sobre todo por los trabajadores estatales y disponibles es la gestión personal de nuevos empleos, con una participación menor de las Oficinas Municipales de Empleo en el proceso de gestión.
 - No existen grandes diferencias entre las estrategias practicadas por las personas en los diferentes sectores, las mismas radican en el nivel de los capitales que se ponen en juego en ellas. No obstante, esta diversidad pone de relieve la diferencia territorial como un condicionamiento que parece estar funcionando detrás de los comportamientos de cada sector. Más que distinciones en las acciones estratégicas, son distinciones de eficacia las que marcan la desigualdad de resultados entre sectores.
 - Respecto a los temas y mecanismos de Seguridad Social (aportes, contenidos y contribuciones), en gran parte de la muestra entrevistada se constató un relativo desconocimiento, siendo los trabajadores estatales y también los

cuentapropistas el grupo que más se han aproximado a estos temas.

- En las garantías y derechos respecto a la Seguridad Social se atribuye un rol central al Estado: las personas otorgan una supremacía al rol estatal como responsable y proveedor de protección social, en detrimento de las responsabilidades otorgadas a la familia y/o los propios sujetos entrevistados, o a una corresponsabilidad entre estos actores y el Estado.
- A pesar del rol central otorgado al Estado, se está dando de manera paralela con el corrimiento de aspectos de la Seguridad Social como el acceso al empleo, a los medios de producción y al cuidado/acompañamiento de personas dependientes hacia las corresponsabilidades y/o responsabilidades individuales/familiares. Ese tránsito, no obstante, se está vivenciado por las personas desde una doble contradictoriedad: retirada formal del Estado de espacios “tradicionales” en su funcionamiento en el ámbito de la protección social, y por otra parte la existencia y ampliación de grupos que luego de la década del '90 cuentan con un reducido abanico de activos/recursos para moverse en condiciones adecuadas y encargarse de las corresponsabilidades que se les demanda desde el actual escenario de cambios.
- Esa cuestión, tiene un atravesamiento de género importante. Las mujeres, a diferencia de los hombres, mostraron cierto nivel de desplazamiento en sus percepciones respecto a las responsabilidades individuales/familiares y a las corresponsabilidades, lo cual se expresó con mayor nitidez en las dos dimensiones más estructurales que fueron la del acceso al empleo y el acceso a la propiedad de los medios de producción. Los hombres se mantienen aferrados al patrón de garantías cuya responsabilidad debe ir hacia un mayor peso en el rol central del Estado.
- Se dio una explícita y clara coincidencia en dos aspectos entre todos los sectores en las cuestiones vinculadas a la Seguridad Social: todos los grupos consideran entre las cualidades que marcan un trabajo seguro tres características: tener un empleo por tiempo indefinido, derecho a vacaciones/días de descanso y a la jubilación. Otra coincidencia estuvo relacionada con la consideración de que la

escala de pagos que reciben los actuales beneficiarios del Régimen de Seguridad Social es baja.

- Respecto a los cambios en curso, las personas evidenciaron un escaso acercamiento e información en relación con éstos. Los entrevistados afirmaron conocer el documento base donde estaban contenidos los LPES, sin embargo ese conocimiento ha sido relativo pues las personas no pudieron identificar específicamente cuáles son las regulaciones que éste introduce. El bajo nivel de involucramiento con los cambios denota una construcción de ciudadanía defor-

A fin de cuentas, si un núcleo duro e invariable puede atribuirse al socialismo es el de transitar hacia mayores espacios de equidad y desarrollo humano.

mada que está vinculada con que desde lo estatal-formal se hizo todo el proceso de discusión de los lineamientos de manera consultiva y a la vez, como contrapartida y resultado de esto, menores cuotas de responsabilidad y la instalación de una apatía política ante los cambios aunque las personas se sienten afectadas de manera directa con la implementación de éstos.

- Otro elemento que unifica a las personas entrevistadas en diferentes ítems vinculados con las transformaciones en curso destacan la existencia de una valoración relacionada con la incertidumbre y la inseguridad ante los cambios, la que se expresa en diferentes planos matizadas por las especificidades que caracterizan a los sectores sociocupacionales y su inserción dentro de éstos.

Por último es preciso realizar tres observaciones para reflexionar en los posibles caminos de direccionamiento ético-político de las transformaciones en curso, considerando el escenario de las desigualdades que ellas abren y su ineludible superación como parte de la profundización de los objetivos que deben guiar la construcción de una sociedad que garantice justicia, bienestar e igualdad social.

En primer lugar, hasta el momento actual en que ya han echado a andar determinadas medidas dentro de la propuesta de cambio, no se encuentra definido de manera explícita un núcleo duro de cuáles fundamentos teóricos-políticos sostienen/profundizan la continuidad del proyecto socialista en el escenario de cambios. Esa indefinición teórica respecto a lo que cambia o no dentro del modelo de desarrollo social limita las posibilidades reales de las personas para apropiarse de las transformaciones y sus implicaciones, lo cual refuerza entonces la incertidumbre y el sentimiento de inseguridad: las legislaciones que se están aplicando los afectan directamente, pero los sujetos estudiados no pueden determinar cómo eso conecta con un modelo de socialismo y de qué tipo, dada la indeterminación aludida con anterioridad.

En relación con la apropiación subjetiva de los cambios, en segundo lugar las personas ya tienen asimilada en sus mentes la transformación y se van adaptando a ella, pero con cierto nivel de resistencia en cuanto a los espacios tradicionales de protección social garantizados por el Estado, y que sostenían y aseguraban ciertos niveles de confianza institucional comienzan a moverse, y con ellos también empieza a emerger con mayor fuerza un patrón de desigualdad estructural.

Sin embargo, respecto al mundo del trabajo y las repercusiones que la implementación que los cambios deben traer como resultados en el largo plazo, comienza a desarrollarse en las percepciones de las personas una aceptación tácita de la desigualdad, que pasa por la construcción de la idea de que los cambios deben revertirse en una (re)valorización del trabajo y su traducción en beneficios constatables para aquellos que en esto contribuyen a través de su esfuerzo y aporte laboral.

Por último la discusión que más interesa a partir de la realización de la presente investigación es que en este trayecto ya iniciado debemos alejarnos de las perspectivas pragmáticas que promulgan una visión de desarrollo fragmentada: primero lo económico, después lo social, esto último además con una visión que se va sedimentando y es la que propone “proteger personas y no productos”, a través de una mayor acción focalizada del Estado para aquellos grupos que se van quedando fuera o “perdedores” en el juego.

El objetivo último no debiera ser la redistribución *per se*, sino la ampliación del espacio socializado para la producción de bienes y servicios, bajo la premisa del logro de la plena integración social en clave emancipatoria, lo que pasa indiscutiblemente por los posicionamientos diversos en el mundo del trabajo. Ello si queremos construir una sociedad donde tanto éste como el bienestar y la justicia social se

realicen como verdaderos valores de la existencia humana y de la legitimación de una plena ciudadanía social en los marcos de un proyecto socialista aún posible.

Como idea que concluya esta primera aproximación a los cambios en curso, podemos plantear que las transformaciones en el mundo del trabajo, en la medida en que se entienden como centro estructurador de gran parte de los derechos ciudadanos y su comportamiento, como manifestación de las dinámicas del ejercicio de la ciudadanía, nos están mostrando un momento de inflexión en el modelo de desarrollo cubano, en el cual resulta crítica la profundización entre las relaciones de los procesos macroestructurales y formales, y su realización práctica en la vida real de las personas. A fin de cuentas, si un núcleo duro e invariable puede atribuirse al socialismo es el de transitar hacia mayores espacios de equidad y desarrollo humano.

Bibliografía

- Álvarez, Sonia 2005 "Introducción" en Álvarez, Sonia (coord.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO-CROP).
- Antunes, Ricardo 1998 "La centralidad del trabajo hoy" en *Revista Herramienta* N° 8 (Buenos Aires: Ediciones Herramienta).
- Anteproyecto Ley del Código de Trabajo, CTC (2013) en <www.granma.co.cu>.
- Castiñeiras, Rita 2004 "Calidad de vida y desarrollo social en Cuba" en *Cuba Socialista. Revista Teórica y Política* (La Habana: Comité Central del PCC).
- Castro Ruz, Raúl 2013 "La Perdida de valores éticos y el irrespeto a las buenas costumbres puede revertirse mediante la acción concertada de todos los factores sociales. Intervención en la Primera sesión ordinaria de la VIII legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular el 7 de julio de 2013" en *Granma* (La Habana).
- CEPAL 2010 *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (ONU).
- CEPAL 2010a *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*.
- Danani, Claudia y Grassi, E. 2009 (coord.) "El mundo del trabajo y los caminos de la vida" en *Trabajar para vivir, vivir para trabajar* (Buenos Aires: Espacio Editorial).
- Danani, C. y Hintze, S. 2011 (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina 1990-2010* (Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Echevarría et al. 2013 "Política de empleo en Cuba 2008-2013: desafíos a la equidad en Artemisa", ponencia presentada en el Simposio XXX Aniversario del CIPS (La Habana).
- Espina Prieto, Mayra et al. 2000 *Antecedentes para el estudio de la estructura socioclasista en Ciudad de la Habana* (resultado de investigación).
- Espina, Mayra 2006 "Dinámica de los procesos socioestructurales y las desigualdades en la transición socialista cubana". Ponencia presentada para el Curso de Estructura Social-Taller CIPS (La Habana).

- Espina, Mayra 2008 *Equidad y movilidad social en Cuba* (La Habana: Fondo del CIPS).
- Espina, Mayra 2008a *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana* (Buenos Aires: CLACSO).
- Espina, Mayra 2010 *Desarrollo, Desigualdad y políticas sociales. Acercamientos desde una perspectiva compleja* (La Habana: Editorial Acuario).
- Espina, Mayra 2012 “La política social en Cuba: nueva reforma económica” en *Revista de Ciencias Sociales* 135-136, número especial: 227-236/2012 (I-II) (Costa Rica: Universidad de Costa Rica).
- Ferriol, Angela; Añé, Lía y Ramos, Maribel 2006 “Reforma económica y población en riesgo en Ciudad de La Habana” en *Investigación económica* N° 1-2, enero-junio (La Habana: INIE).
- Franco, Rolando 1996 “Los Paradigmas de la Política Social En América Latina” (Santiago de Chile: CEPAL).
- Gaceta Oficial* 2010 N° 08 de 4 de febrero de 2010 (La Habana).
- Gaceta Oficial* 2010a N° 029 de 22 de julio de 2010 (La Habana).
- Gaceta Oficial* 2010b N° 034 de 16 de agosto de 2010 (La Habana).
- Gaceta Oficial* 2010c N° 26 de 4 de octubre de 2010 (La Habana).
- Gaceta Oficial* 2010d N° 12 de 8 de octubre de 2010 (La Habana).
- Gaceta Oficial* 2011 N° 028 Extraordinaria de 6 de septiembre de 2011 (La Habana).
- Gaceta Oficial* 2011a N° 029 Extraordinaria de 7 de septiembre de 2011 (La Habana).
- Gaceta Oficial* 2012 N° 01 de 4 de enero de 2012 (La Habana).
- Gaceta Oficial* 2012a N° 41 Extraordinaria de 21 de septiembre de 2012 (La Habana).
- Gaceta Oficial* 2013 N° 27 de 26 de septiembre de 2013 (La Habana).
- González, Fernando 2012 “La subjetividad y su significación para el estudio de los procesos políticos: sujeto, sociedad y política” en Piedrahita Echandía, Claudia; Díaz Gómez, Álvaro y Vommaro, Pablo (comp.) *Subjetividades políticas: desafíos y debates latinoamericanos* (Bogotá: CLACSO/ Universidad Distrital Francisco José de Caldas, IDEP).
- Hernández, I. y Polo Maceira, Elena 2013 “El Régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia, incidencia en la relación ingresos-gastos públicos” en <www.economista.cubaweb.cu>.
- Íñigo Macías, A. 2004 “El impacto de la desigualdad en el desarrollo humano en América Latina” en *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya* N° 7 (España).
- Íñiguez, Luisa y Ravenet, Mariana 2000 “Precedencias y efectos de los procesos de la década del 90 en las desigualdades espaciales y sociales en Cuba” en <www.uh.cu/centros/cesbh/>.
- Íñiguez, Luisa 2004 “Desigualdades espaciales en Cuba: entre herencias y emergencias” en Íñiguez, Luisa y Everleny, Omar (comps.) *Heterogeneidad social en la Cuba actual* (La Habana: Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano-Universidad de La Habana).
- Martín, José Luis *et al.* 1996 “La problemática del empleo en Cuba y su reflejo subjetivo Una primera aproximación” (La Habana: Departamento de Estudios Laborales, CIPS).
- Martín, José Luis 1997 “El reajuste de los '90 y sus consecuencias sociales. Una reflexión desde el trabajo”. Informe de Investigación (La Habana: CIPS).
- Martín, José Luis y Nicolau, José Luis 1999 “La problemática del empleo en Cuba y los

- elementos de precariedad que incorpora”. Informe de Investigación (La Habana: CIPS).
- Massons M., Teresa 1997 *Teoría i pràctica de l'avaluació de Serveis Socials*. (Barcelona: Diputació de Barcelona).
- Mesa-Lago, Carmelo 2013 “Los cambios en la propiedad en las reformas económicas estructurales de Cuba” en *Espacio Laical* Año 9, N° 1 (La Habana).
- Morales Cartaya, Alfredo 2004 *La Seguridad Social en Cuba: realidades y retos*. La (Habana: Editorial Política).
- Neffa, Julio César 2003 *El Trabajo Humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece* (Buenos Aires: Ceil-Piette CONICET/Lumen/Asociación Trabajo y Sociedad).
- Nerey, Boris 2009 “Problemáticas actuales acerca de la calidad del empleo en Cuba”, en *Novedades en Población* Año 5, N° 9 (La Habana: CEDEM).
- Nicolau, José Luis y Campos, Juan Carlos 2000 “La repercusión del reajuste en la realidad laboral cubana”. Informe de Investigación (La Habana: CIPS).
- Offe, Claus 1992 *La sociedad del trabajo, problemas estructurales y perspectivas de futuro* (Alianza: Madrid).
- ONE 2010 *Panorama económico y social Cuba 2009* (La Habana: Oficina Nacional de Estadísticas).
- Paiva, Vanilda 2001 “Cualificación, crisis del trabajo asalariado y exclusión social” en Gentili, Pablo y Frigotto, Gaudencio (comp.) *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo* (Buenos Aires: CLACSO).
- Partido Comunista de Cuba 2011 “Lineamientos de la política económica y social del partido y la Revolución” en <www.granma.co.cu>.
- Perera, Maricela 1998 “Significados en torno a la desigualdad social”. Proyecto Subjetividad y realidad social, Programa Sociedad Cubana (La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas CITMA).
- Pérez Muñoz, Cristian 2012 “¿Por qué los gobiernos de izquierda no apuestan a políticas universales de empleo e ingresos?” en *El mundo del trabajo en América Latina* (Buenos Aires: Ciccus/CLACSO).
- Pérez, Omar E. y Vidal, Pavel 2012 (comp.) *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización* (La Habana: CEEC-UH).
- Pérez Izquierdo, Victoria y Vega Gutierrez, Yanet 2003 “La Seguridad Social en Cuba en el Nuevo Milenio” en <www.nodo50.org/cubasigloXXI/economia/pizquierdo_311204.pdf>.
- Piñeiro Harnecker, C. 2011 *Cooperativas y socialismo: una mirada desde Cuba* (La Habana: CEE).
- Planell Larrinaga, Elsa et al. 1998 (ed.) *Estudios del Trabajo en el Caribe* Red de Estudios de Género en el Caribe.
- PNUD 2011 *Informe sobre desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos* (PNUD: United Nations publications).
- Quintana, Didio 1995 “La Seguridad Social y la distribución de los ingresos en Cuba. Un enfoque para la situación actual” en *Investigaciones Económicas* N° 4, diciembre (La Habana: Instituto Nacional de Investigaciones Económicas).
- Sautu, Ruth 1992 *Teoría y medición del estatus ocupacional: Escalas ocupacionales objetivas y de prestigio* (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani-Facultad de Ciencias Sociales UBA).

CyE

Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

- Strasser, Carlos 2000 *Democracia y desigualdad: sobre la democracia real a fines del siglo XX* (Buenos Aires: CLACSO ASDI).
- Triana Cordoví, Juan 1997 “El desempeño de la economía cubana en 1996. Evolución de la Economía Cubana”, ponencia presentada a Seminario anual Centro de Estudios de la Economía Cubana (Universidad de La Habana).
- Triana Cordoví, Juan 2010 “Cuba 2010: el crecimiento, la economía y el desarrollo”, ponencia para el Evento del CEEC, Seminario Anual sobre Economía Cubana y Gerencia Empresarial.
- Vidal, Pavel 2009 “El salario real y la productividad” (La Habana: IPS).
- Vidal, Pavel 2009a “Las consecuencias financieras de la crisis” (La Habana: IPS).
- Voghon, Rosa y Peña, Angela 2013 “¿Políticas sociales universales vs. Reproducción de la pobreza?: encrucijadas y desafíos del modelo de protección social cubano” en Villarespe Reyes, Verónica; Midaglia, Carmen y Ziccardi, Alicia Pobreza (comp.) *Protección Social Universal: Experiencias Latinoamericanas y Perspectivas Comparada* (Buenos Aires: CLACSO-CROP).

Brechas en el silencio

Ciencias sociales, conflictos y políticas públicas en el problema racial en Cuba

Roslin Bayona Mojena

Resumen

Las relaciones raciales en Cuba demandan un acercamiento y revisión de los estudios realizados sobre dicho proceso como fenómeno social, político, cultural y económico. La necesidad de incursionar en la temática está motivada, entre otros elementos, por los escasos estudios previos, aunque ha habido un resurgir de los mismos desde fines de los años noventa del siglo pasado. A pesar de los logros que en este ámbito se han obtenido y del aumento de la actual producción científica y editorial del asunto, es necesario profundizar en las reflexiones sobre el tema

Abstract

The racial relations in Cuba demand an approach and review of the studies realized about this process as a social, political, cultural and economic phenomenon. The need to venture into the subject-matter is motivated by, among other things, the scarce previous studies, although there has been a resurgence of them since the end of the nineties of the last century. Despite the achievements that have been obtained in this field, and the increase of the current scientific and publishing production about the subject, it is necessary to deepen the reflections on the topic.

CvE

Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Roslin Bayona Mojena

Cubana, Licenciada en Sociología y Magíster en Desarrollo Social, FLACSO- Cuba, Universidad de La Habana. Investigadora agregada en el Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello y profesora asistente (Facultad Filosofía e Historia) de la Universidad de La Habana.

Cuban. Sociologist and Master in Social Development at FLACSO-Cuba, La Habana University. Auxiliary researcher at the Cuban Institute of Cultural Research Juan Marinello and Assistant Professor (Philosophy and History Faculty) at La Habana University.

Palabras clave

1| Cuba 2| Ciencias Sociales 3| Racialización 4| Políticas públicas

Keywords

1| Cuba 2| Social Sciences 3| Racialization 4| Public Policies

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

BAYONA MOJENA, Roslin. Brechas en el silencio. Ciencias sociales, conflictos y políticas públicas en el problema racial en Cuba. *Crítica y Emancipación*, (11): 469-516, primer semestre de 2014.

Brechas en el silencio

Ciencias sociales, conflictos y políticas públicas en el problema racial en Cuba

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Volver sobre lo escrito: la relación entre las ciencias sociales cubanas sobre la problemática racial y las políticas sociales y públicas

La aproximación al estudio de las relaciones raciales en Cuba demanda un acercamiento y revisión de los estudios realizados sobre dicho proceso como fenómeno social, político, cultural y económico. La necesidad de incursionar en la temática está motivada, entre otros elementos, por los escasos estudios previos, aunque ha habido un resurgir de los mismos desde fines de los años noventa del siglo pasado. A pesar de los logros que en este ámbito se han obtenido y del aumento de la producción científica y editorial del asunto en la actualidad, es necesario ahondar en las reflexiones sobre el tema. Ha sido y es un tema sobre el cual muchos autores reproducen una saga histórica inevitable de citas así como la evolución del mismo en la etapa revolucionaria que también es examinada por casi todos.

El objeto de la investigación configura un área que aún no ocupa una posición protagónica dentro de la masa de académicos de las ciencias sociales, aunque existe un grupo reducido de la intelectualidad cubana que continuamente se esfuerza por construir un conocimiento útil en torno al tema. Resulta válido subrayar el esfuerzo de estos intelectuales cubanos que han puesto todo su empeño en lograr una conciencia de igualdad racial en sus compatriotas y buscan comprender las complejidades existentes en el universo de las relaciones raciales. Considero importante, además, dedicar esfuerzos al estudio de un asunto que encierra tanta complejidad y posee una enorme vigencia, porque a pesar de ser un conflicto universal y conocido, en determinadas ocasiones se minimiza y hasta se solapa tras otros, debido a que el crecimiento y fortaleza del mestizaje en el país disfraza los nuevos modos en que se interpreta y se visibiliza la discriminación racial. No procuro agotar el tema, desde luego, pero por tener conocimiento pleno de que es un asunto discutible y controversial, pretendo en cierto modo incitar a que se continúe su reflexión. Me

sumo a aquellos a quienes les preocupa el asunto y que de una forma u otra estimulan la atención al respecto, un llamado a la reflexión y a la búsqueda de un conocimiento que se convierte en una necesidad de primer orden social.

El tratamiento de este tema es muy necesario dado el impacto que suscitó y aún suscita en las ciencias sociales la querrela de los negros y mestizos desde la etapa colonial hasta nuestros días, en virtud de lograr no solo la igualdad social sino la integración racial. El abordaje por las ciencias sociales de la cuestión racial asienta valiosas distinciones, dado que es uno de los elementos cardinales, determinantes y obligatorios en el escrutinio de la realidad cubana, en cualquiera de las perspectivas de estudios —histórica, antropológica, sociológica, psicológica— y en cualquiera de los momentos históricos. De igual modo, ha permitido entender quiénes son los cubanos. ¿Cómo se ha construido Cuba como nación? ¿Cuáles han sido las victorias históricas que ha tenido como país con un trasfondo esclavista? Ha posibilitado vislumbrar cómo han sido superado todos los tipos de odio y resquemores heredados de la sociedad esclavista y que en modo alguno ha viabilizado el avance hasta este punto en que se encuentra hoy la sociedad cubana, facilitando la comprensión de las diversas razas y culturas que han favorecido y favorecen los procesos de integración cultural (Fowler, 2013). También ha permitido entender las limitaciones y el racismo residual que deteriora al país y a su futuro.

Ante las prerrogativas expuestas, considero pertinente preguntarnos: ¿para quién el tema racial ha sido relevante e importante dentro de la nación cubana a lo largo del proceso histórico, fundamentalmente desde 1959? Por consiguiente, es preciso estudiar, examinar y reflexionar sobre uno de los temas más espinosos de la historia, la sociedad y la cultura en Cuba y que en ninguna de las épocas que ha transitado la sociedad cubana se ha llegado a consenso alguno sobre él.

Para este análisis es pertinente examinar el modo en que desde el Estado se ha trazado o no una estrategia mediante la cual se haya elaborado un conjunto de políticas sociales y públicas en aras de encontrar soluciones convenientes al problema racial en el país.

Por otra parte, es oportuno analizar el papel que juegan las políticas públicas puestas en práctica durante el proceso revolucionario respecto del problema racial, así como los estudios realizados sobre estas desde una óptica relacional. Los estudios sobre políticas públicas en el país han adoptado dos posiciones centrales, una que tributa a una postura oficial como la de María del Carmen Zabala, Victoria Pérez, Ángela Ferriol, por mencionar algunos autores; y otra que asume una postura esencialmente crítica, tal es el caso que se puede ejemplificar

con los estudios de Mayra Espina Prieto. Ambas posiciones parten del reconocimiento de implementar políticas públicas en los diversos sectores sociales, pero aún no se evidencia en el pensamiento político una completa toma de conciencia al respecto.

Son muchas las reticencias que se encuentran en el discurso de la problemática racial en el país. Lo racial se deriva de un ordenamiento social que el sistema capitalista reconstruyó, a través del cual se coloca a los grupos poblacionales por jerarquía social en una pirámide que determina o legitima su posición en la misma, con un carácter naturalizado. Indistintamente, las diferentes manifestaciones

***La sobrerrepresentación de elementos
distintivos que somete a los segmentos
negros y mestizos a una desventaja
social es favorecida por la presencia
de condicionamientos sociales que
gravitan sobre su cultura***

y comportamientos de los sujetos en la realidad actual estimulan en sus conciencias la permanencia del racismo y de la discriminación racial como ejercicio de este. Son resultados de la herencia cultural que África legó a América Latina y el Caribe, por un lado, y asociados al proceso de formación de las naciones en la región, por otro. Ambos eventos circunscribieron a muchos sujetos que hoy son parte de las naciones americanas, los cuales han dado diferentes interpretaciones a la cuestión, ya sea desde el punto de vista de la academia o desde la más individualizada percepción humana y social.

El siglo XIX fue eminentemente racista. Fue un período que tanto a nivel global como en Cuba estuvo dominado por el racismo, tanto por el racismo científico como por el racismo social. Este racismo se impuso como ideología, llegándose a elaborar una concepción científica de este. Es la época en que surgen las tendencias científicas y muchas teorías que tenían como propósito argumentar la superioridad de ciertas razas.

La escuela de Chicago contribuyó significativamente con la sociología de las relaciones étnicas. A pesar de la existencia de pocos trabajos que sugieren el desarrollo de una teoría de las relaciones raciales, con Robert Park a la cabeza, no se puede negar que esta tendencia fue una de las más representativas para esta escuela científica.

La preocupación ante el racismo como hecho social ha recibido diversas definiciones y explicaciones por diferentes autores. Como se sabe, el discurso en torno a dicho fenómeno ha constituido siempre un elemento de dominación. Considerada una doctrina durante mucho tiempo, es un factor constitutivo de problemas nacionales, incluyendo los raciales, en los que destacan la exclusión de determinados grupos, considerados *otros*. La ideología, los discursos de opresión y las relaciones de poder, continuamente favorecen la producción y reproducción de mecanismos de dominación y subordinación. Dichos mecanismos sitúan a los grupos raciales de negros y mestizos, en su mayoría, en desventaja social ante las clases dominantes constituidas generalmente por blancos. Una desventaja social a la que han estado expuestos históricamente los negros y los mestizos, y no por azar ni por derecho, sino por las capacidades reales que implica la pobreza que engloba a estos sectores como condición cultural, reproducida en estos grupos indistintamente por años.

La sobrerrepresentación de elementos distintivos que somete a los segmentos negros y mestizos a una desventaja social es favorecida por la presencia de condicionamientos sociales que gravitan sobre su cultura, lo que les ha impedido adquirir determinadas herramientas con las cuales puedan enfrentar la realidad social en igualdad de condiciones. Tal es el caso de la acumulación de un capital cultural, la creación de un capital económico y la adquisición de un capital educacional [empleando las terminologías de Pierre Bourdieu] ausentes en una gran parte de este sector. La realidad es que los negros y los mestizos siguen en el agujero negro. Comentando a Xavier Bonal, las relaciones raciales no pueden ser apartadas de las relaciones sociales más amplias. Tal comentario resulta pertinente para la situación anterior.

Por otra parte, el intelectual martiniqués Frantz Fanon consideró al racismo como el resultado de la producción y reproducción de dicho sentimiento por el colonialismo durante siglos, implantándose en la concepción de las personas según su condición de clase. El autor realizó una valoración del hecho social desde una óptica fragmentada y delimitada, estableciendo un límite entre lo humano y lo no-humano. Para ello, partió de una división entre los grupos considerando que las personas que se encuentran por encima del límite de lo humano [los blancos] son reconocidas como seres humanos con todos los derechos ciudadanos. Las personas que se encuentren por debajo del límite de lo humano [los negros] serán consideradas no-humanos, es decir que su humanidad es cuestionada y, al final, negada (Fanon, 2010).

La definición de Fanon nos permite pensar el racismo de

diferentes maneras. Ya sea por el color de la piel o la cultura a la que se pertenezca, que va estar en correspondencia con la herencia colonial de los sujetos discriminados, la religión, la lengua que se hable, la etnia a que se corresponda. Por consiguiente, las cualidades raciales van a ser perfiladas sobre lo humano, de allí se deriva entonces la condición de supremacía o sumisión.

Fernando Martínez Heredia analiza la raza¹ como condición cultural. La considera elemento constitutivo del proceso de formación de las naciones. Igualmente, la ubica más allá de las relaciones de dominación y subordinación, situándola sobre las relaciones de poder. A su vez, la extiende al ámbito cultural al plantear que “las razas son construcciones sociales que identifican o marcan grupos humanos respecto a otros grupos, en dependencia de las relaciones que sostienen entre sí; construcciones elaboradas en un medio específico, históricamente determinable, en íntimos nexos con las relaciones sociales, las clases sociales y las acumulaciones culturales de la sociedad de que se trate” (Heredia, 2009: 1).

El planteamiento de Martínez Heredia, además de abarcador, es sugestivo ante el análisis y tratamiento de uno de los fenómenos pendientes de solución en nuestro país. Su definición posibilita evaluar la problemática racial como una construcción social, permeada de complejidades, contradicciones, conflictos e incomprensiones, es decir como una dinámica en continuo movimiento. Una mirada que no le ha impedido suscribirse a reelaboraciones y modificaciones continuas como resultado de los cambios socioculturales y sociohistóricos acontecidos, además de los presentes, en la realidad cubana actual.

En la academia cubana la antropología física ha denominado la raza como “grupo biológico que posee en común cierto número de caracteres hereditarios que lo separan de otros grupos, y por los cuales se distingue también su descendencia”, realizando especial énfasis en las relaciones de parentesco, básicamente en las que se heredan, resaltando a la vez la necesidad de poner de relieve la diversidad de la población humana (Martínez Fuentes, 2002: 41). Para Martínez Fuentes lo racial comprende lo biológico de la población humana. Al respecto, el etnólogo Jesús Guanche ofrece una visión de la construcción sociocultural de lo racial: “La racialidad es una noción que puede conducir a engaño y, de hecho, conduce por el lastre conceptual y



¹ En los últimos tiempos esta variable carece de una conceptualización específica. En el análisis de algunas definiciones puede observarse que son diversos los criterios y en algunos casos se muestra carente de significado. Pero en el caso que nos ocupa se referirá al color de la piel de los grupos de sujetos.

activo del racismo y los prejuicios raciales, ya que lejos de valorar lo estrictamente biológico, posee una connotación sociocultural y clasista” (Guanche, 1996: 53), ideas que comparten las estudiosas cubanas María del Carmen Caño (1996) y Ada Ferrer (2002). Lo racial como condición social y cultural de las sociedades, es reducido por algunos sujetos al color de la piel o a determinados rasgos fenotípicos, cuestión que ha sido caracterizada por Esteban Morales como racismo cultural.

Lo cierto es que estas formas de identificación en algunos casos han generado criterios segregacionistas de profundo poder y repercusión, dando pie al surgimiento y legitimación de un sólido discurso racista sustentado en la discriminación y los prejuicios que esta engendra. El color de la piel en Cuba ha devenido como eje primordial en el reconocimiento de una forma particular o exclusiva de racismo, sin perder de vista la presencia de otros tipos de racismos. Como plantea Sixto Gastón “el racismo, lamentablemente cae en el sofisma de que igual color igual raza y que de igual raza iguales estructuras y aptitudes étnicas” (Gastón Agüero, 1959: 77). Morales Domínguez al respecto nos dice “[...] parece que lo mejor sería olvidar la ‘raza’ o el color de la piel, pero lamentablemente se trata de una construcción social que nos persigue, nos perseguirá aún por un largo tiempo, y no cree este autor que la forma de deconstruirla sea precisamente olvidándola. Todo lo contrario, ‘tomándola por los cuernos’” (Morales, 2007: 71).

Interpretando a Rebeca Scott, el racismo no debe ser considerado un simple resultado de la esclavitud o de la lógica impuesta por el colonialismo, es más bien el escudo que porta la cultura dominante, la que contiene prácticas con múltiples modos de producción y reproducción y que puede ser transformado por intereses y por las interacciones entre individuos y grupos.

Si realizamos un análisis de la percepción de racismo que Scott nos brinda podemos observar que este representa un arma de poder que se consolida ideológicamente en la conciencia social de las personas. Un sentimiento que provoca que grupos de sujetos puedan implementar mecanismos de violencia sobre otros grupos sometiéndolos a una posición subordinada que los mantiene sistemáticamente en desventaja económica, política y social.

En la Declaración Sobre la Raza y los Prejuicios Raciales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 1967), se visualiza el racismo en el campo de las ideas o creencias con una proyección específica a través del prejuicio racial, y en el terreno de la acción social, materializándose en los actos de discriminación y segregación raciales, ya sea en las relaciones interpersonales o en la actividad de las entidades sociales.

En la actualidad, los llamados estudios contemporáneos sobre el racismo y sus diferentes manifestaciones nos muestran cómo se produce y se reproduce este fenómeno de manera acérrima adquiriendo nuevas formas y matices que son expresados mediante la discriminación y los prejuicios que se generan de estas. Existen, pues, algunas formas de identificación del racismo dentro de las cuales tenemos al racismo reconocido en su forma tradicional, caracterizado por la desigualdad entre las razas y estableciendo la superioridad de unas sobre otras. Otra forma le compete al llamado racismo posmoderno, que se disfraza tras la tolerancia del otro pero proponiendo que las razas

En el problema de la discriminación racial confluyen los escenarios objetivos e históricos con las respuestas de las personas hacia ese contexto.

no sean superiores ni inferiores sino diferentes, y por tanto supuestamente hay posibilidades de dialogar entre ellas para establecer normas de convivencia comunes (ver sobre esto Rodrigo Espina, Estrella González y Magdalena Pérez, 2003).

El denominado discurso antirracista enfatiza, recalca o señala el carácter ideológico que comprueba cualquier modo de discriminación, exclusión o expresión de este en escenarios históricamente pensados. Las soluciones al fenómeno desde este enfoque son concebidas a partir de la transformación de tales ideologías [por llamarlas de algún modo] y de determinadas prácticas que no van a estribar solo en la herencia cultural de los sujetos, su procedencia cultural, sino que simbolizarán, personificarán e incorporarán específicamente la coincidencia de determinados factores y variables sociales, económicas y culturales mediante las cuales se constituyen representaciones.

Como bien plantea Alejandro de la Fuente “el racismo es un sistema de ideas, valores y percepciones sociales que es necesario desarraigar a través de la acción social sistemática”. Pues como este autor plantea, a lo largo de la historia el racismo y el antirracismo han convivido en las distintas formulaciones de la cubanidad (De La Fuente, 2005: 62-63).

La discriminación racial, por tanto, representa una manifestación subyacente al racismo que se expresa en la construcción de toda una plataforma social, política, ideológica y cultural. Esta se refiere a las expresiones del pensamiento y del comportamiento de los hombres en su vida social, constituyendo una construcción social a veces heredada, a veces consciente. En el problema de la discriminación racial confluyen los escenarios objetivos e históricos con las respuestas de las personas hacia ese contexto.

Entremos en materia. Los estudios sobre las relaciones raciales en Cuba son de larga data. Tuvo sus inicios durante el proceso de formación del cubano y de la propia nación en estrecho vínculo con las condiciones económicas, culturales, políticas y sociales de cada periodo histórico, incluyendo el proceso revolucionario. Es decir, la historia de Cuba ha estado atravesada por el conflicto racial.

Hay mucha insistencia de colocar un antes y un después de 1959 a causa del triunfo de la Revolución y no sé hasta qué punto esto favorece o perjudica a la hora de hacer una reflexión seria sobre el asunto. Respecto a cómo ha sido definido el tema racial históricamente, no me parece que haya muchas diferencias sustanciales entre los enfoques producidos en la Colonia, en la República y en lo que va de la Revolución. Todo indica que la tendencia es a visibilizar una complejización más profunda del tema racial según pasan los años teniendo en consideración la fuerte y trepidante dinámica social cubana. En cuanto a las políticas públicas también han tenido un antes y un después de 1959. Antes del triunfo revolucionario hubo intentos de políticas sociales basadas en algunos estudios, pero no pasaron de ser meros proyectos y quedaron convertidas en programas inconclusos. Después de 1959 esa área se convirtió en una esfera de la actual intervención central del proceso social que emergía en aras de lograr una integración ciudadana sobre la base de la igualdad social.

En Cuba² la abolición de la esclavitud iniciada realmente con la Guerra de los Diez Años (1868-78), aunque materializada una década después, puso de relieve que el problema racial era un mal latente, punzante y penoso, el cual no solo había prevalecido durante casi



2 Al inicio de la guerra de independencia de 1868 se produjo una especie de crisol en el sentido de que la guerra iniciada por Carlos Manuel de Céspedes y otros hacendados del Oriente favoreció una rápida fusión de negros, blancos y mulatos en el ideal independentista. La sociedad cubana tuvo y tiene un carácter multiétnico sobre la base del negro esclavo primero, o como resultado de la esclavización después.

cuatro siglos sino que significaba el comienzo de un largo camino en la formación de la nación.

Las batallas independentistas iniciadas en 1868 constituyeron un intento de búsqueda de integración racial concebido dentro de un proyecto mayor, la formación de una nación soberana, que fracasaron entre múltiples razones debido a la presencia y permanencia de un sentimiento racista que relegaba a negros y mestizos a una condición marginal. Sin embargo, es necesario reconocer en este punto la importancia del accionar de Carlos Manuel de Céspedes durante toda su vida. Cito al principal estudioso de su vida y pensamiento: “Céspedes, a quien se le conoció antes de la guerra como el abogado de los negros en Bayamo y Manzanillo, desplegó una amplia labor como Síndico de los respectivos Ayuntamientos en aras de la protección de los esclavos. Una vez en la guerra favoreció el ascenso de negros y mestizo a altos cargos del Ejército Libertador (algo que no sucedió jamás en la guerra de secesión norteamericana) y ya depuesto de su cargo, es conocido que trataba a los libertos como a sus iguales. Su declaración en los momentos iniciales de la lucha independentista de que una Cuba libre no era compatible con una Cuba esclavista, da la medida de su concepción madura y avanzada sobre el tema. A mi juicio, hay que considerarlo el inicio de las políticas públicas en torno a la igualdad racial y al justo trato con los negros y mestizos, aún cuando esas políticas se practicaron en la trashumante República en Armas durante la guerra” (Acosta de Arriba, 2013).

La denominada “Guerra Necesaria” o guerra de independencia de 1895, y los posteriores eventos revolucionarios que se sucedieron, evidenciaron que el racismo como doctrina había tomado mucha fuerza en la sociedad cubana. Se truncaba de esa forma el sueño de José Martí y de otros luchadores en pos de lograr una república racialmente integrada, debido a la presencia y permanencia de un conjunto de prácticas discriminatorias existentes y consolidadas en el período republicano.

Los esfuerzos o intentos por ofrecer un tratamiento social a la cuestión racial y por la elaboración de políticas públicas en aras de favorecer a los segmentos poblacionales negros y mestizos, comenzaron a tomar auge y fuerza durante la república³. Los diferentes

3 Con el advenimiento de la República se da una reversión, una vuelta atrás, un fortalecimiento del racismo. Un retorno al racismo que es muy fuerte, asociado a la estructura de clases con normas morales bien definidas. No obstante, grupos de negros y mestizos no desistieron de luchar por cambiar esta situación aunque no se sabe si fue peor el remedio que la enfermedad. En este periodo resultó ser

gobiernos de este periodo histórico no aportaron soluciones al problema. La atención a la temática racial y sus posibles soluciones fue el eje de discursos electorales, casi siempre en el orden retórico y politiquero, lo que se evidenció en la discordia que generó el denominado “voto negro” en la Cuba de ese periodo. El “voto negro” no fue más que una artimaña, un simulacro para ganar el apoyo de los electores negros y mulatos. A pesar de la intención con que fue creado, este significó un buen momento para que los candidatos negros ejercieran presión dentro de los partidos. Desde la presidencia de Tomás Estrada Palma el tema fue objeto de grosera manipulación. El presidente Gerardo Machado no se quedó atrás prometiendo mejoras para el sector negro, incluso llevó a cabo una política con vistas a reconquistar el voto negro. Carlos Prío Socarrás hizo alusión al mismo en una reunión del Club de Atenas [asociación de negros de la época], cuando estaba en medio de su campaña electoral y después no hizo nada más al respecto.

Fulgencio Batista, para ganar la confianza general incorporó negros en el ejército, tratando de hacerles creer que él era su conductor. A la par de los planteamientos y promesas de los candidatos y luego presidentes republicanos, un grupo de organizaciones y clubes representados por los negros tuvieron como propósito elaborar un conjunto de medidas que se tradujeron en políticas de beneficio, lo que desencadenó más problemas. Posteriormente no se habló más del tema. En fin, la época de la república eliminó toda posibilidad de aspiraciones de igualdad social y racial que existía entre los cubanos negros.

Considero este periodo de la república como la etapa que avaló la importancia del tema racial en la elaboración de políticas públicas nunca materializadas. Perduraba de ese modo el esquema ancestral de una sociedad en la cual la subjetividad de un grupo minoritario de personas que se conceptuaba o consideraba blanca, trató con éxito de perpetuar en la mente de las personas su complejo de superioridad o inferioridad racial. En el libro *Una nación para todos*, de Alejandro de la Fuente, se examina en profundidad este proceso. Las políticas



de manera desproporcional el tratamiento del negro en relación con el blanco. Aunque siempre fue un tratamiento de clase social hubo una especie de condena, de estatus de clases. Todavía se vivía el efecto del negro esclavo al que no le queda más remedio, una vez liberado, que seguir vendiendo su fuerza de trabajo en aquella sociedad. Es decir, la estructura social lo condenaba a seguir siendo esclavo pero de otra manera. Se evidencia entonces la tesis de la colonialidad de Aníbal Quijano, en la cual se pone de manifiesto que todo el fenómeno americano es un efecto del hecho colonial y de la reproducción del hecho colonial en las sociedades que siguen el modelo colonial, las cuales mantienen el estatus que creó la Colonia. Para este autor la colonialidad y la racialidad están estrechamente vinculadas.

públicas y sociales solo representaron intentos y más intentos, todos inconclusos.

Estimo importante resaltar que en este periodo tomó partido a favor del asunto racial Juan Marinello, quien disertó sobre la cuestión racial en el trabajo, la inmigración y la cultura, estimulando de esa forma el sentido fraternal de la unidad de los cubanos a través de la obtención de similares oportunidades laborales, económicas, sociales y educativas. Posteriormente estas ideas fueron apoyadas por Blas Roca (Massón Sena, 2009: 6), dirigente del Partido Socialista Popular. Se trataba de la participación de los comunistas en la cuestión racial.

Debemos entender que el racismo vive, se recicla y se fortalece como parte de las relaciones jerárquicas de poder independientemente del sistema socioeconómico imperante.

La Colonia no mostró interés alguno en solucionar el conflicto racial; la República concedió cierta importancia al fenómeno a través de diversas formas de asociacionismo y debate público, prometiéndole reformas pero sin decretar y concretar medidas institucionales. Todo se había pospuesto y relegado una y otra vez.

Llegó entonces la Revolución al poder. La sociedad cubana en los siglos que le antecedieron a 1959 se caracterizó por ser muy racista y al triunfo de enero de 1959 a la joven dirección del país le tocó una difícil ecuación que resolver, y dentro de esta se hallaba la cuestión racial. El pensamiento político revolucionario⁴ comenzó a producir un grupo de cambios radicales en la sociedad cubana y elaboró medidas reales para erradicar las desigualdades sociales. Pronto se pudo apreciar que el conflicto racial quedaba supeditado a la solución de otros

4 La Revolución propició una crítica muy fuerte a la discriminación racial que quedó en el plano político y jurídico. Se eliminaron las divisiones en espacios públicos entre los no blancos y los blancos, así como también la idea de las sociedades y clubes divididos racialmente. Se hizo un llamado del gobierno a la creación de una cultura multirracial real pero en el fondo este propósito no se logró. Sin embargo, se evidencian logros positivos en la revitalización de patrones culturales, revitalización de la africanía, la etnología y el folklore, pero estos avances no constituyeron la solución del problema racial.

problemas que atravesaba el país, la unidad de la nación en torno a la construcción de la nueva sociedad y su defensa y se fue disolviendo en el programa nacional que emergía, el que demandó la satisfacción de solicitudes insatisfechas históricamente.

Por mucho tiempo, la Revolución se presentó como el proceso que hizo más que los otros por la lucha contra las desigualdades sociales y el racismo anti-negro. Pero las investigaciones científicas realizadas (más fuera que dentro de Cuba) y nuestra dinámica social recrudescida desde los años 1990, han colocado la necesidad de revisar las afirmaciones tajantes del liderazgo histórico de la Revolución sobre el tema. El Gobierno Revolucionario cometió un error cuando dio por resuelto un problema social que cada día demostraba ser insoluble, independientemente de la instauración de una sociedad socialista y atea (ahora laica) mucha más justa que las que le precedieron. A partir de allí hubo un silenciamiento del problema a nivel político, ideológico y académico a partir de los años sesenta (coronado en los ochenta por el libro de Pedro Serviat, al que se hará referencia en lo sucesivo). Mientras tanto, el campo socio-económico indicaba lo que realmente estaba aconteciendo entre blancos y no blancos (específicamente los negros) de Cuba.

La irrupción del Período Especial en Tiempos de Paz (1990) puso en evidencia que la creencia igualitarista de las tres primeras décadas de la Revolución no era una realidad. Cada quien fue viendo cuál era su lugar en una sociedad que comenzó a ser pensada y juzgada como racista por algunos, aunque el Partido Comunista y la Unión de Jóvenes Comunistas dijese lo contrario. Otros, a pesar de las evidencias cotidianas, seguían sin reconocer que Cuba nunca dejó de ser una sociedad racista y favorecedora de los blancos por encima de los negros. Esta gran crisis socioeconómica a la que estuvo sometida la población cubana en la década del noventa del siglo pasado favoreció la emergencia de un conjunto de fenómenos que evidenciaban el surgimiento de diferencias sociales, resurgiendo entonces con fuerza la problemática racial. El golpe fue tan brusco que no dio tiempo a recapacitar, pero sí permitió reconocer que muchos de los problemas asumidos como resueltos no lo estaban, mucho menos habían desaparecido, al menos del modo en que se había reconocido oficialmente. La crisis sorprendió especialmente a negros y mestizos, desamparados ante el resurgimiento de comportamientos racistas, con efectos racialmente diferenciados.

De momento, en los noventa, los ciudadanos cubanos perdieron sus paradigmas. La aparición de un conjunto de elementos perjudiciales, dañinos para la sociedad cubana, y los desajustes generados

en el orden económico y social, en el carácter ideológico unificador que se había construido hasta ese momento en la sociedad, en el sentir humano, provocó una pérdida de valores que puso en evidencia el problema racial. Esto mostró dos cosas: una, el atraso y desfase en las ciencias sociales cubanas con respecto al tratamiento del tema en el mundo y la percepción de este como una gran zona de silencio en la academia (Morales, 2007: 7).

Se avanzó en un precario proyecto de justicia social que abogaba por un país en el que reinaría como nunca antes en la historia la igualdad social. Subsistieron en la sociedad un conjunto de problemas, y dentro de ellos emergió nuevamente la cuestión racial. Se demostraba así fehacientemente que no era fácil borrar 400 años de esclavitud y de neocolonialismo (Morales, 2011: 4) y que “[...] la crisis ha constituido un factor de reproducción y acentuación de las desigualdades sociales y, en consecuencia, de las raciales, dados los nexos históricos que han existido entre raza y clase” (Caño, 1996: 59). También se hizo visible que “la creciente admisión de unas relaciones sociales que aceptan la desigualdad como un hecho detestable pero inevitable, contribuye decisivamente a que la discriminación racial se renueve” (Hernández, 2002: 103).

Con el nuevo milenio vimos cómo Fidel Castro reconoció (ante las preguntas de Ignacio Ramonet) la existencia del racismo en nuestro país (Ramonet, 2006). Pero no se atrevió a decir que la propia Revolución cooperó y sigue colaborando bastante en la reproducción del racismo a la cubana. No obstante, es preciso que las personas no dejen de reconocer la importancia de la Revolución como un proyecto de justicia social que le ha dado oportunidades a todos sin distinción de sexo, raza y procedencia social. Pero esta verdad histórica se va tornando paradójica cuando comenzamos a analizar el funcionamiento del racismo en nuestro país. Debemos entender que el racismo vive, se recicla y se fortalece como parte de las relaciones jerárquicas de poder independientemente del sistema socio-económico imperante. Pienso que se le sigue teniendo mucho miedo (menos en la última década) a la discusión seria, desprejuiciada y responsable de este tema sin caer en oportunismos, personalismos y vedetismos (con sus poquísimas excepciones, claro).

El tema, desde entonces, ha generado las más disímiles polémicas, exigiendo un análisis particular al interior de las ciencias sociales, las que mostraron un insuficiente tratamiento del tema por casi cuarenta años, demostrando de igual modo su propia insuficiencia como campo del saber. Cada periodo histórico, con mayor o menor peso, lleva sobre sus hombros un complejo de culpa en la atención al problema.

El debate científico-social representa el corolario de un vasto proceso en el cual el contexto social, histórico, cultural y político constituye los cimientos. En Cuba el progreso de la ciencia se dio en paralelo con la formación de la nación en el siglo XIX. Este progreso se manifestó, entre otras formas, en un pensamiento social asociado a la libertad de pensamiento, que gradualmente se fue disolviendo en un desarrollo científico positivista. Comenzaba entonces a perfilarse el camino científico mediante retos individuales de artífices que, a través de significativas publicaciones, construían el camino de las ciencias sociales en el país, propiciando que en el siglo XX las diferentes disciplinas científicas comenzaran a legitimarse con métodos y perspectivas propias.

A pesar de que en las ciencias sociales se han producido recientemente estudios de mucha valía en diferentes ámbitos, considero que estas deben dar un paso más allá del declamatorio que tuvo el avance de la lucha contra el racismo. Algunos han sido los logros en los estudios realizados desde la antropología, la sociología, la historia, la etnología, el género, el desarrollo local y la estructura social asociada a las condiciones de pobreza. Otros estudios se han realizado con carácter incipiente en el cine y las artes visuales, desde la mirada de intelectuales pertenecientes a diferentes áreas aledañas a las ciencias sociales, los que han incursionado en el espectro racial. Sin embargo, estimo que todavía es insuficiente el apoyo de las instituciones académicas dentro de la educación superior y de su estructura en investigación en general a las indagaciones sobre el tema, pues en la actualidad se encuentran serias dificultades dentro de los centros de investigación y de las universidades en general para que ocupe su espacio en los planes de estudio. Igualmente, conspira la insuficiencia de una base estadística elaborada que permita cruzar variables sociales, económicas y políticas, por la no consideración de la variable “color de la piel” en nuestras estadísticas sociales (Alvarado, sin fecha; Morales, 2011: 2). A lo antes expuesto considero importante agregar que el trabajo interdisciplinar que agrupe a varias ciencias sociales y humanas como la historia, la sociología, la antropología, la filosofía, la psicología, etcétera, puede marcar las diferencias a favor de un salto de calidad en el debate y la producción intelectual.

En el discurso académico puesto en marcha a lo largo del proceso histórico, no se ha hecho evidente la importancia que reviste el desarrollo de la temática racial. Mucha de la bibliografía referente al asunto se agrupa durante la Colonia y la Neocolonia. Pese a ello, en la Cuba posrevolucionaria saltan a la vista las insuficientes aproximaciones prácticas al problema. A pesar de la diversidad de

publicaciones hasta el momento, ya sea a nivel de ensayos, artículos y algunos libros⁵, no muchas pueden ser consideradas serias investigaciones sociales.

Parte de los escritos, análisis y reflexiones sobre el asunto no parten de resultados de campo sino de experiencias vividas, de análisis de la realidad cubana actual de manera intuitiva o de testimonios de personas afectadas por el problema. En las tesis de licenciatura se ha profundizado sobre el tema fundamentalmente desde el punto de vista del pensamiento sociopolítico. Existen tesis de maestría que abordan la cuestión de un modo u otro pero no hay tesis de doctorado,

En el discurso académico puesto en marcha a lo largo del proceso histórico, no se ha hecho evidente la importancia que reviste el desarrollo de la temática racial.

por lo que se aprecia que el tema no se está estudiando con herramientas científicas como debiera. A pesar de estas insuficiencias, es válido destacar que la variable “color de la piel” se ha incorporado a las investigaciones sociales desde diversas perspectivas, lo que no se hacía antes de la década de los noventa. No obstante, son pocos los estudios dedicados exclusivamente al tema racial, y en cierto sentido tienen un carácter parcializado pues gran parte de estos abordan solo algunos ejes del fenómeno.

Las relaciones raciales representan en algunas ocasiones el zócalo mediante el cual se expresan determinados conflictos sociales, económicos, políticos y culturales. La perspectiva sociohistórica se ha enfocado en algunos casos al problema de la esclavitud y la economía de plantación, así como a estudios sobre cimarronaje y otras formas de resistencia de la población negra (Alvarado Ramos, sin fecha; De la Fuente, 2000: 22) en la conformación del cubano; mientras que otros centran su atención en relación al prejuicio

5 *La problemática racial en Cuba. Algunos de sus desafíos* (Esteban Morales Domínguez, 2010); *Las relaciones raciales en Cuba. Estudios contemporáneos* (A.A.VV., 2011); *Población afrodescendiente cubana actual* (Gisela Arandia Covarrubias, 2012).

racial, con la movilidad social y ciertos elementos de los componentes grupales que intervienen en las prácticas interraciales (Gómez Vasallo, 2009: 3).

Sin embargo, las preocupaciones sociológicas por el problema racial no han sido médula de estas inquietudes. Las aproximaciones que desde este área se han realizado fueron escasas antes y después de 1959. La insuficiencia de exploraciones sociológicas que examinen el tema es uno de los elementos que ha conspirado contra el desarrollo de la producción científica sobre el fenómeno, y que ha impedido la formación y legitimación de un discurso científico sobre el tópico en las ciencias sociales cubanas.

La antropología ha encaminado sus trabajos a contextos culturales particulares, tal es el caso de un grupo de investigadores del Instituto de Antropología de la Academia de Ciencias de Cuba, quienes abren un precedente ineludible en los estudios referentes a la temática, aunque algunas de sus investigaciones aún están por publicarse.

Otro elemento adverso ha sido y es la tendencia a estudiar la realidad de manera fragmentada, así como a monopolizar el trabajo de las ciencias sociales como si éstas solo trabajasen en función de la política, olvidando que lo hacen también para la educación, la cultura, el pueblo y para sí mismas. Sobre estos aspectos los estudios recientes de investigadores cubanos han abierto importantes caminos al ubicar la raza más allá de las relaciones de dominación y subordinación, extendiéndolas al ámbito cultural (Heredia, 2002; Morales, 2007; Guanche, 1997).

Otra cuestión que forma parte del panorama actual es la ausencia casi total de su tratamiento a nivel de los medios de comunicación, como se sabe en Cuba todos pertenecen a la esfera gubernamental. Apenas comienza a ser tratada en el sistema educativo la salud, la cultura, las políticas laborales, la desigualdad y las políticas públicas, por mencionar solo algunas. Aunque los escenarios anteriormente mencionados son de vital importancia para el estudio del tema que nos convoca, considero como más significativo en cuanto al tratamiento del conflicto racial al de la población escolar en todos sus niveles. Este es el área en el que más énfasis debieran hacer las ciencias sociales como objeto de estudio y en cuanto al diseño de políticas sociales y públicas con vistas a lograr una superación de los esquemas racistas o de los esquemas que tratan de reimponer el mantenimiento del problema de la racialidad de alguna manera. Es decir, es pertinente trabajar en este ámbito con la intención de acortar la reproducción de las desventajas que por condición histórica, social y cultural le ha tocado a negros y mestizos.

Igualmente hay una gran ausencia del tema en la agenda de debate de las organizaciones políticas, de masas, sociales y culturales. Asimismo, las políticas públicas constituyen un terreno poco estudiado en el escenario de las investigaciones sociales en Cuba, lo que se acrecienta con los análisis sobre las políticas culturales vinculadas al problema racial. Igualmente se carece de investigaciones en las ciencias sociales cubanas sobre determinados fenómenos o hechos sociales [como diría Emile Durkheim] que se cruzan con la variable *problemática racial*.

Sobre el tema del racismo y la discriminación racial, como plantea Esteban Morales, “permanece la duda de si [...] se mantiene una hegemonía de la llamada cultura blanca o no; incluso si existe o no racismo. Todo parece indicar que las mayores divergencias están alrededor de si el tema racial existe como tal o no” (Morales Domínguez, 2007: 6). Tampoco se observan muchos trabajos que tengan como objetivo sistematizar el conocimiento producido en el período revolucionario acerca de la problemática racial.

La reproducción de la discriminación por negros y mestizos se evidencia desde el periodo colonial, pasando por disímiles esquemas, modelos o moldes raciales, prefijados o establecidos que han favorecido una determinada jerarquía en estos segmentos poblacionales. Esto no solo se evidencia en la presencia del fenómeno, se hace patente a través de hechos o acciones y pervive en la subjetividad de las personas, en la percepción hacia el otro.

Algunos intelectuales mostraron su interés por el problema racial desde el siglo XIX. Tal es el caso de las definiciones martianas plasmadas en un proyecto de independencia. Dicho proyecto desde sus inicios prestó especial atención a la cuestión racial desde una noción de pensamiento cruzada con la ética, considerando que hombre es más que blanco, más que negro, más que mulato. Dígase hombre y también se habrán dicho todas las cosas. Las ideas defendidas por Martí tuvieron como propósito lograr el sueño de una república con todos y para el bien de todos, algo que, como se sabe, no fue posible (De la Fuente, 2000: 18; Massón Sena, 2009: 2). Esto hizo que el tema quedara con una gran reserva de conocimientos, de valoración moral. Otros intelectuales como Juan Gualberto Gómez, Martín Morúa Delgado, Evaristo Estenoz, Rafael Serra, Jesús Masdeu, Enrique José Varona, Jorge Mañach tuvieron como idea incorporar al negro en igualdad de condiciones a la sociedad cubana resultando ser un perenne fracaso.

Durante las primeras décadas del siglo XX, el tema racial tuvo una presencia importante en la prensa —*Diario de la Marina*,

El Mundo, La Prensa y La Discusión— y un grupo de jóvenes periodistas lo abordaron fragmentariamente. Dentro de estos se hallan Ramón Vasconcelos Marigliano, Manuel González Jiménez, Ramiro Neyra Lanza, José Armando Plá y Francisco Camaño de Cárdenas. Tal expectativa se observó en pensadores como José Luciano Franco, Fernando Ortiz, Nicolás Guillén, Elías Entralgo, Walterio Carbonell, Juan René Betancourt, Carlos Moore, Manuel Urrutia, solo por mencionar algunos; pasando por Serafín Portuondo, Esperanza Sánchez Mastrapa, Blas Roca, Juan Marinello, Pedro Serviat, Felipe Carneado y otros.

Dentro de lo más relevante en cuanto al tratamiento del tema antes de 1959, fundamentalmente en la época de la República se encuentra Fernando Ortiz con *El engaño de las razas* y el desarrollo de su visión etnológica, muy tendiente hacia la perspectiva antropológica un tanto alejada de las implicaciones políticas. Ortiz profundizó en el asunto del racismo pero constituía un caso muy individual y muy aislado en la academia cubana. Y aunque hoy representa un referente de obligada consulta, en aquella época no logró incidencia ni efecto social inmediato.

Históricamente, el análisis del proceso racial se ha caracterizado por el tránsito de un extremo a otro del espectro de respuestas posibles, con intentos de soluciones que van desde posiciones radicales, revisionistas, racistas y hasta posiciones excluyentes. Dichos enfoques han posibilitado que el desarrollo y la sistematización de los estudios dedicados al imaginario racial en Cuba, por su complejidad, hayan dado lugar a numerosos debates sobre la presencia o no de este conflicto en nuestra sociedad, así como sobre su tratamiento y legitimidad académica.

La posibilidad de indagar en las investigaciones realizadas en torno a la problemática racial, así como el análisis de la bibliografía existente, pone sobre la mesa la importancia que este tema reviste no solo para las ciencias sociales cubanas, sino en la búsqueda de la formulación y diseño de políticas públicas que posibiliten lograr un carácter más integracionista de nuestra sociedad.

El pensamiento cubano ha derivado sus análisis en la recepción de paradigmas foráneos. Igualmente este se ha encontrado imbuido en las corrientes políticas, culturales e ideológicas de cada época. La llegada al poder del nuevo gobierno revolucionario en 1959 significó el inicio de la puesta en práctica de un conjunto de problemas que fueron anunciados en el alegato al Moncada. Aunque el tema racial no se encontraba reflejado en el mismo, enero de 1959 representó para este asunto ruptura y continuidad y un reto para las ciencias sociales.

En el pensamiento político cubano posrevolucionario la problemática racial fue abordada de manera muy discreta en los años iniciales de la década del sesenta⁶. Por primera vez, y de forma abierta, el 22 de marzo de 1959 Fidel llamó la atención al respecto. El líder asumió públicamente el compromiso del nuevo gobierno de enfrentar y resolver el problema del racismo en Cuba (Serviat, 1986; Morales Domínguez, 2007). Advertía la causa de los prejuicios innegables exhortando a que “[...] se educaran de manera conjunta el niño blanco y el niño negro” (Castro Ruz, 1959) y que por ende para llegar a la raíz del problema y librar lo que nombró “la cuarta batalla” (Castro Ruz, 1959), habría que

La eliminación de la discriminación racial se expresa. en el texto de la II Declaración de La Habana, lo que mostraba la importancia política de la cuestión.

[...] construir campos de recreo en las escuelas públicas, donde jueguen juntos el blanco y el negro, y también establecer clubes, o vamos mejor a cambiarles la palabra y ponerles ‘centros de recreo’, como vamos a hacer en todas las playas, que vamos a hacer centros de recreo para los niños de las escuelas públicas,

6 En los años sesenta se produjo una cierta paradoja. Se fue creando una conducta cultural asentada en un error. Asentada en la creencia de que la cultura de los patrones políticos y jurídicos constitucionales de la racialidad, es decir el rechazo a aceptar la racialidad, incluso la asunción doctrinal de la tesis martiana de que hombre es más que negro, más que blanco, más que mulato, hizo pensar que todo lo que se venía haciendo daba la condición de superación del fenómeno. Entonces no se tenía la mirada lo suficientemente clara en la configuración de la sociedad que se estaba desarrollando, ni siquiera de la sociedad de clases que se había heredado, aquella sociedad de clases era incluso una sociedad urbanizada racialmente separada. Se determinaba así la reproducción de la racialidad y el racismo en condiciones de vida, en condiciones y posibilidades de educación, es decir, el porcentaje de mulatos pobres era más alto que el porcentaje de blancos pobres. El porcentaje de negros pobres era mayor que el porcentaje de blancos pobres. Había una desigualdad en desfavor de población no blanca que era minoritaria antes de 1959, pero que en la actualidad se sigue dando en el acceso a las carreras universitarias. Los mecanismos ya no atenedidos a normas raciales, sino a los patrones antirracistas establecidos por la Revolución, los mecanismos de repoblamiento urbano no favorecían a una disipación de esta diferencia, de esta subalternación de las personas no blancas, porque además se sigue concentrando en los sectores económicamente menos favorecidos en la población.

donde también se diviertan, jueguen y disfruten de las ventajas de nuestra naturaleza, y disfruten de la alegría a que todo niño tiene derecho a disfrutar, juntos como en las escuelas, el niño blanco y el niño negro, para que después, también juntos y como hermanos, se ganen la vida en los mismos centros de trabajo, el hombre blanco y el hombre negro (Castro Ruz, 1959).

El discurso de Fidel generó algunas confusiones y desconcierto, incluso para las clases menos favorecidas dentro de la estructura social en Cuba, básicamente negros y mestizos, pues la construcción de estereotipos raciales y sus consecuentes expresiones se habían impregnado en toda la estructura social, ya no consistía en una cuestión de clases. Pero lo que quedó claro fue la implementación de un principio social que nos acompañaría a partir de entonces: la eliminación oficial de este tipo de exclusión o discriminación.

La atención de Fidel al tema no solo significó el comienzo de un programa de beneficio social, sino que representó un golpe para el racismo en la historia de Cuba. Este golpe se evidenció en las medidas de beneficio popular que instauró el nuevo proyecto. Medidas que desde una perspectiva institucional y educativa propiciaron a todos, principalmente negros y mestizos, a participar del beneficio de la salud, visitar lugares hasta entonces prohibidos, aspirar y gozar de empleos mejor remunerados, entre otras mejoras. De ese modo tuvieron acceso a nuevos estilos de vida por los que venían luchando desde la Colonia y mejorando sus condiciones de vida. Sin embargo, desde el año 1962 se proclamó por la dirección revolucionaria que el problema estaba resuelto, haciendo desaparecer, al mismo tiempo, las sociedades negras existentes en el país.

La eliminación de la discriminación racial se expresó en el texto de la II Declaración de La Habana, lo que mostraba la importancia política de la cuestión. Posteriormente se publicaron varios textos iniciales sobre el asunto, un artículo de José Felipe Carneado titulado “La discriminación racial en Cuba no volverá jamás”, el artículo de José Luciano Franco “Los prejuicios de raza y de color” y posteriormente el libro de Pedro Serviat *El problema negro en Cuba. Su solución definitiva*. Este último refería que la discriminación en el país había sido eclipsada, que solo quedaban vestigios de prejuicios raciales y que la desaparición de estos sería solo cuestión de tiempo, alimentando así en gran parte de los sectores negros y mestizos la esperanza de que el problema hubiera sido resuelto. Sin embargo, parafraseando a Martínez Heredia, en los cubanos aún late y se disimula la presencia del racismo anti-negro, así como los prejuicios contra los no blancos, y la oposición a ellos.

Como se ha puesto de manifiesto en los párrafos anteriores, los primeros años de la Revolución representaron de igual modo la aproximación a temáticas como la que aquí se expone, la cual estuvo en correspondencia con la apreciación del fenómeno que desde el pensamiento político y social se hacía. Este argumento se hace patente con el llamado de atención que al respecto realizó en 1959 la máxima figura política del país a través de un conjunto de comparecencias televisivas. En ese momento salieron a la luz un grupo de trabajos relacionados con la temática racial por parte de estudiosos cubanos, que ya hemos mencionado.

Muchos de esos estudios reflejaban el esfuerzo individual de académicos que dada las circunstancias que vivían aún no contaban con instituciones u organismos que respaldaran su producción académica. A partir de 1962 comenzó a disminuir el número de publicaciones sobre este tema en relación a años anteriores, solo se encontraban trabajos que hacían referencia a la historia y la sociopolítica, como el libro de José Felipe Carneado (Carneado, 1962: 52-56). Sin embargo, prevalecieron algunos trabajos que hacían alusión al negro como figura constitutiva de la formación cultural. Estos abordaban la música, la literatura y la religión afrocubana entre otras manifestaciones, solo que en ocasiones no reflejaban el tema racial en sí sino más bien respondían al discurso político de la época.

La aproximación al tema continuó realizándose de manera aislada. En 1967 Rafael Coello en la revista *Verde Olivo* publica el artículo “Breve historia de una infamia, 450 años de discriminación racial” (Coello, 1967: 18-26). Después, en 1973, en la revista *Bohemia* Juan Sánchez publicó “Un mal del pasado, aspecto de la discriminación racial” (Sánchez, 1973: 47-52) y en 1974 “La trampa que arde” fue publicada por Sergio Aguirre en *Revolución y Cultura* (Aguirre, 1974: s/p), artículo con el cual contribuía al enriquecimiento del asunto desde la mirada historiográfica del país.

La reproducción de textos en el país por el Instituto Cubano del Libro en 1967, que posibilitaban una aproximación al movimiento de líderes negros norteamericanos, tuvo una incidencia positiva en un grupo de académicos cubanos. La recepción de trabajos de Lerois Jones, Martin Luther King y otros, se había convertido en objeto de atención de intelectuales de la región, el país y otras partes del mundo. La publicación de libros como *Autobiografía de Malcom X* propició un intento de reivindicación en lo referente al conflicto racial y fue importante en su momento.

Estos elementos resaltan la falta de un modelo propio con respecto al tratamiento de este asunto en la agenda de investigación

en tiempos pasados. La carencia de un diálogo sobre la realización de los estudios raciales cubanos, definidos con una lógica de pensamiento propio, como una escuela cubana que lo aborde, no favorece nuestro debate académico.

Por otra parte, la acogida del marxismo en el país no fue solo en el orden político, económico, social y cultural, sino que también se dio en el campo de las investigaciones, tanto naturales como sociales. En el caso de las ciencias sociales la presencia de un discurso crítico no impidió que la comprensión dogmática del marxismo se extendiera por la academia cubana⁷. El estrecho vínculo existente entre ciencia y política representó un eje temático que aún hoy forma parte de las reflexiones que aquí presentamos y donde tienen cabida las políticas públicas. En estos años las ciencias sociales cubanas significaron, en su inmensa mayoría, la copia y reproducción de los modelos teóricos del desaparecido Campo Socialista en el trabajo académico del país. Modelos que en un principio impidieron reconocer algunos de los problemas que afectaban la sociedad cubana.

Los logros que supuestamente se alcanzaron, más otras prioridades políticas, impidieron reflexionar con mayor objetividad sobre la situación que se vivía. Sobre todo cuando se llegó a plantear por la dirección que tratar el tema del racismo en Cuba solo provocaría la división social entre sus ciudadanos. Por consiguiente, el interés por el problema comenzó a desaparecer y se fue sustituyendo por los cánones de homogeneidad y unidad nacional, anulándose el asunto racial de manera radical del discurso político oficial cubano, considerándose entonces al menos “oficialmente” abolida cualquier forma de prejuicio y discriminación hacia el otro. La supuesta solución del problema conllevó a que el asunto no estuviera presente por años en el debate político gubernamental y que dejara de ser objeto de investigación pasando a una suerte de anonimato.

En el proyecto revolucionario se percibía la dimensión del problema racial desde el pensamiento político, con todas las herramientas de poder para contribuir, ahora sí, al restablecimiento o solución del fenómeno, impulsando la comprensión y aceptación de un sistema de ideas y prácticas con carácter antidiscriminatorio, incluso en los contextos más íntimos. Sin embargo, algo falló.

7 Vale la pena aclarar que para la fecha el marxismo comprensible con los teóricos nacionales era exiguo. Y el marxismo aplicado a la cuestión cultural era más escaso todavía.

Se inauguró entonces un programa que defendía una política social que iba en profundidad contra las causas que generaban la pobreza y las desigualdades. La máxima dirigencia del país pensó la supresión de la discriminación racial como un problema político mediante la construcción de una sociedad igualitaria para todos los cubanos, independientemente de su procedencia social, género y edad, otorgando especial importancia al acceso a bienes y servicios públicos y a niveles básicos de bienestar social por igual.

El diseño de políticas dirigido a erradicar las prácticas y las estructuras conducentes a la desigualdad social buscaba incluir y

Tal vez sucede que, en cierto modo, existan incongruencias o incomprensiones entre políticos y académicos que les impidan diseñar y proyectar soluciones de manera conjunta.

otorgar ante la ley los mismos deberes y derechos para todos sus ciudadanos, pero la práctica cotidiana y el paso de los años demostraron que la herencia de la esclavitud, el racismo y la discriminación racial contra el negro continuaban latentes.

El tema estuvo sometido pues a un prolongado silencio, que provocó que adquiriese un carácter casi inexplorado al interior del proceso revolucionario y por consiguiente en el área académica por casi cuarenta años. Simplemente dejó de existir en la agenda académica nacional. Estimo que ese silenciamiento se halla en parte conectado con la dificultad que ha tenido la Revolución de aceptar, dentro del tipo de socialismo puesto en práctica, la inclusión de movimientos sociales temáticos que aborden este conflicto, que propongan soluciones, que se organicen en aras de tratar el asunto o, tal vez, por la dificultad que han tenido los propios negros y mestizos para autoorganizarse dentro del proceso revolucionario cubano y exigir sus derechos, por supuesto un mal que se arrastra desde la época neocolonial.

El silenciamiento de la temática y la restricción a que estuvo expuesta, ha impedido encontrar en los sistemas de información estadística los datos que denoten el comportamiento social del problema durante esos años (Alvarado, s/f), ni elementos que argumenten la composición racial de la sociedad en esos años, ni un balance de

los trabajos realizados. Estos y otros casos conspiran en la actualidad contra las investigaciones que sobre la problemática se desarrollan. Representan ejemplos que han dado al traste con diferentes trabajos, incluyendo este. Dichas limitantes ante el tratamiento de la temática racial y su abordaje por las ciencias sociales cubanas denotan lo que Boaventura de Sousa llama “producción de ausencia” (Boaventura, 2010: 20-24).

La academia cubana ha operado como uno de esos mecanismos en los que se producen vacíos en los temas que se consideran irrelevantes. Del otro lado, la sociedad y el Estado mismo visibilizan —aunque la entienden— la problemática racial como una política a resolver, como fenómeno social de envergadura que necesita de una atención diferenciada.

Por fortuna, desde finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990 pero sobre todo en los años recientes, el asunto ha pasado nuevamente a ser centro de atención y debate desde la mirada de la investigación académica, convirtiéndose en un asunto de primerísimo nivel en el discurso de un número cada vez mayor de intelectuales y científicos sociales del país.

Estas situaciones, identificadas como obstáculos e impedimentos, se visualizan en el día a día. Se evidencia en múltiples ejemplos: ¿quiénes son los que mayoritariamente estudian en las universidades, quiénes son las personas que más remesas reciben del exterior, quiénes son los que predominan en los cargos políticos, quiénes son los que trabajan en el sector del turismo; quiénes son [en su mayoría] nuestros locutores en la televisión? Eso solo por referirme a algunas variables.

Tal vez sucede que, en cierto modo, existan incongruencias o incomprendiones entre políticos y académicos que les impidan diseñar y proyectar soluciones de manera conjunta. Es necesario que tanto decisores como estudiosos comprendan que no es cuestión de tomar cada uno por su lado, sino pensar, decidir y actuar juntos.

No obstante, siempre apunta hacia la dirigencia estatal que el exceso de confianza unido a la nulidad del fenómeno coartó la posibilidad de establecer políticas públicas y sociales⁸ [apoyadas por un análisis científico de la realidad social] que posibilitaran solucionar una situación que, como se observó después, se encontraba lejos

8 Aunque es abundante la bibliografía existente de políticas sociales y públicas en el mundo y fundamentalmente en Latinoamérica, el aparato teórico-conceptual que dicha definición dispone resulta insuficiente para el desarrollo de los estudios que hasta ahora han sido realizados.

de ser resuelta. Llevados por la euforia y quizá por el desconocimiento se fue generando un vacío social cuyas repercusiones angustian aún la cotidianidad.

La reaparición del problema tuvo el reconocimiento y potenciación por parte del máximo líder de la Revolución. En el año 2000, en un discurso pronunciado en Harlem, (Nueva York), expresaba al respecto: “No pretendo presentar a nuestra patria como modelo perfecto de igualdad y justicia. Creíamos al principio que al establecer la más absoluta igualdad ante la ley y la absoluta intolerancia contra toda manifestación de discriminación sexual, como es el caso de la mujer, o racial, como es el caso de las minorías étnicas, desaparecerían de nuestra sociedad. Tiempo tardamos en descubrir, se los digo así, que la marginalidad, y con ella la discriminación racial, de hecho es algo que no se suprime con una ley ni con diez leyes, y aun en cuarenta años nosotros no hemos logrado suprimirla totalmente”.

En un intento por establecer un diálogo en este sentido, algunas instituciones como la UNEAC (Unión de Escritores y Artistas de Cuba), no solo se limitaron a algunas declaraciones sino que organizaron acciones. La UNEAC realizó la articulación del proyecto integracionista “Color Cubano” e impulsó algunos efectivos aunque aislados proyectos comunitarios, que han procurado ganar en fortaleza apoyándose en los medios de comunicación, pero lamentablemente aun no rebasan los límites del discurso. El rol jugado por la UNEAC también ha sido efectivo en su esfuerzo por visibilizar la problemática generando una preocupación al respecto en la agenda de no pocos científicos sociales cubanos.

Cuando cruzamos la variable de raza con la variable de género aparecen algunos autores como Tomás Fernández Robaina, el caso del propio Fernando Ortiz —ya mencionado anteriormente—, así como Jesús Guanache Pérez y otros tantos investigadores que han abordado este tema desde algunas variables. El libro *El negro y su representación social* (2001) de Sandra Morales Fundora, y textos de Roberto Zurbano, Fernando Martínez Heredia, Alejandro Campos, Alejandro Sebasco, Gisela Arandia, Lázaro Israel Rodríguez Oliva, Rodrigo Espina, Pablo Rodríguez y Zuleica Romay; así como el libro *Desafíos de la problemática racial en Cuba* (2008) de Esteban Morales, todos en su conjunto representan valiosos aportes a la gestación del conocimiento sobre el tema. Vale la pena aclarar que solo unas pocas de estas investigaciones abordan el conflicto racial en la contemporaneidad.

En consonancia con la bibliografía anteriormente relacionada, consulté el libro publicado en 2008 *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la*

experiencia cubana (Buenos Aires: CLACSO-CROP), de Mayra Espina Prieto. El texto constituye un análisis de la experiencia cubana en lo referente a la pobreza y la puesta en práctica de un conjunto de soluciones por el gobierno cubano ante la crisis y la reforma económica en busca de una salida emergente a la situación que se produjo. Otro de los tópicos a los que apunta el libro se encuentra en la promoción de una política social de igualdad pero con una visión crítica del asunto.

Otro texto de interés publicado en 2008 es la compilación de lecturas realizada en Cuba por la Doctora en Ciencias Psicológicas María del Carmen Zabala, bajo el auspicio de CLACSO, titulada *Análisis de la dimensión racial en los procesos de reproducción de la pobreza. El rol de las políticas sociales para favorecer la equidad social en Cuba*. Se trata de un análisis de la dimensión racial en los procesos de reproducción de la pobreza y el rol de las políticas sociales para favorecer la equidad social. En este artículo Zabala alerta sobre la necesidad de incluir una perspectiva racial en los estudios que sobre pobreza se están desarrollando dentro de las ciencias sociales en el país tomando como referentes los estudios ya citados del Instituto de Antropología y los análisis precedentes que sobre algunas características socio-demográficas de la población cubana de la década de 1990 fueron realizadas por investigadores del Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de la Habana (CEDEM).

La problemática racial como conflicto social en Cuba no es solo motivo de discusión de los intelectuales residentes en el país o de la sociedad en general, también cubanos residentes en el extranjero, como se expresó anteriormente, han realizado valiosísimos trabajos sobre el tema racial en nuestro país. Constan investigaciones muy profundas sobre el tema en la Cuba actual que recogen en su interior el fenómeno y su abordaje o tratamiento durante el proceso revolucionario, sin pasar por alto los periodos anteriores. Así podemos contemplar los libros de Rebeca Scott, Ada Ferrer y Alejandro de la Fuente y Aline Helg (ver bibliografía adjunta). En cuanto al libro de Aline Helg, aporta una visión más amplia sobre las políticas raciales en los inicios de la república. Es válido plantear que estas fuentes resultaron ser de significativa importancia en el desarrollo de este trabajo y que de igual modo se pudieran insinuar como un mapa de los estudios o aproximaciones sobre el conflicto de los negros en Cuba.

Desde otro punto de vista resulta importante mencionar el estudio iniciado en Cuba por la historiadora española Verena Stolcke. Dicha investigación devino en su libro *Racismo y sexualidad en la Cuba colonial*. En este texto Stolcke realiza un análisis sobre la presencia del

racismo y las relaciones entre las distintas clases sociales, las prácticas matrimoniales y los valores sexuales.

Las ideas plasmadas anteriormente se unen y se cotejan con la bibliografía producida por el pensamiento social latinoamericano sobre la problemática que nos ocupa, entre los que destaca el sociólogo peruano Aníbal Quijano al plantear que en un mundo imperial/capitalista/colonial, la raza constituye la línea divisoria transversal que atraviesa las relaciones de opresión de clase, sexualidad y género a escala global. La anterior situación se reconoce como la “*colonialidad del poder*” (Quijano, 2000). *Herencias Coloniales y Teorías Postcoloniales*

La producción científica en las ciencias sociales cubanas en lo referido al tratamiento de la problemática racial en Cuba, una vez comparada con la situación de otras latitudes, parece estar rezagada.

del argentino Walter Mignolo, *Estudios Postcoloniales. Ensayos fundamentales* de Sandro Mezzadra y *Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico*, de Santiago Castros-Gómez y Ramón Grosfoguel. Todos me han conducido, de alguna manera, a interrogar a nuestro objeto de estudio desde una visión en la que confluyan elementos macro y micro estructurales, tanto objetivos como subjetivos, ayudando a encaminar nuestros pasos hacia una búsqueda de nosotros mismos.

Otras reflexiones apuntalan la idea anterior uniéndose al debate planteado⁹. En el marco de esta fundamentación no se puede

9 Tal es el caso de la revista *Temas* Nº 7 (1996), Nº 24-25 (2001), Nº 28 (2002), Nº 46 (2006), Nº 53 y 56 (2008), Nº 68 (2011), Nº 69 (2012), que publican varios artículos dedicados a la reflexión sobre el tema y derivados de las investigaciones desarrolladas por el Centro de Antropología desde la década de 1990. Entre estos resultan significativos los textos “Raza y desigualdad en la Cuba actual”, de Rodrigo Espina y Pablo Rodríguez y “Espacios y contextos del debate racial actual en Cuba”, también de Pablo Rodríguez, aportando nuevas lecturas al estudio de la problemática racial y rompiendo con muchos discursos especulativos y subjetivos sobre las manifestaciones actuales del fenómeno en nuestra realidad. Se evidencia, al decir de este último autor, que en determinados espacios locales “[...] las determinaciones y representaciones raciales carecen de significado y han perdido muchos de sus sentidos, acallados por el proyecto de resistencia colectiva y los rigores de una vida cotidiana adversa” (Rodríguez, 2006: 86-96). A pesar de que estos resultados fueron derivados de un estudio de caso, nos dice mucho sobre

dejar de reconocer la repercusión que sobre el fenómeno que nos ocupa han tenido las políticas públicas¹⁰ que desde nuestras estructuras gubernamentales se han puesto en práctica durante el período revolucionario, no siempre suficientes y eficaces; de la misma manera que las investigaciones que desde una mirada relacional han centrado su atención en los factores que moldean la problemática en el ámbito científico cubano son extremadamente escasas.

La producción científica en las ciencias sociales cubanas en lo referido al tratamiento de la problemática racial en Cuba, una vez comparada con la situación de otras latitudes, parece estar rezagada. El tratamiento del tema se diluyó, dado que la atención otorgada al problema de la igualdad racial se fue eclipsando y con esto el pensamiento académico por más de veinte años, favoreciendo de ese modo el silencio que se produciría con respecto a esta cuestión, tanto a nivel público y de la sociedad como a nivel institucional.

No es entonces hasta el Tercer Congreso del PCC de 1985¹¹ que se rompió el silencio. El discurso político cubano interrumpió la mudez impregnada a la cuestión racial beneficiando, fundamentalmente, las investigaciones en torno al fenómeno. No se mencionaba en la escuela, no formaba parte de los currículos universitarios, es decir que no se estudiaba en ninguna de nuestras universidades. Al respecto, Fidel Castro retomó dicho asunto en la cita pedagógica de 2003. El escenario y el momento seleccionado no fueron casuales, en la clausura del encuentro el Presidente del Consejo de Estados y de Ministros dijo: “[...] Mientras la ciencia de forma incontestable demuestra la igualdad real de todos los seres humanos, la discriminación subsiste. Aún sociedades como la de Cuba, surgida de una revolución social radical donde

la complejidad del fenómeno en la realidad cubana contemporánea. Otras revistas que han servido de mucha ayuda son la de Ciencias Sociales *Catauro* Nº 6 (2002), *Debates Americanos*, *Caminos* Nº 24-25 (2002), por mencionar solo algunas. Han sido de mucha ayuda también textos como los de Niuva Ávila, la que en su tesis de Licenciatura en sociología que —aunque su estudio va dirigido a la problemática del acceso a la educación superior interconectado con la filiación racial de los jóvenes cubanos, y el rol que juega la familia como institución de socialización—, ha contribuido con el presente ensayo.

10 Estas políticas implementadas por el gobierno para eliminar el llamado “problema racial” contenían elementos de la visión conservadora del período republicano (De la Fuente, 2005: 63).

11 En este periodo se reabrió el tema al observarse por la dirección que el Censo Nacional de Población de 1980 había revelado desproporciones preocupantes en la integración por negros, mujeres y jóvenes en los puestos de dirección; la respuesta consistió en trabajar para promover a estos grupos hacia dichas estructuras administrativas. Al privilegiar la unidad y la capacidad integradora del proceso sociopolítico durante treinta años, se desatendieron reivindicaciones grupales específicas, la racial entre ellas.

el pueblo alcanzó la plena y total igualdad legal y un nivel de educación revolucionaria que echó por tierra el componente subjetivo de la discriminación, existe todavía de otra forma. La califico como “discriminación objetiva” y por sus características afecta a negros, mestizos y blancos, es decir a los que fueron históricamente los sectores más pobres y marginados de la población. [...] La Revolución no ha logrado el mismo éxito —se refiere a la lucha por la igualdad de la mujer— en la lucha por erradicar las diferencias en el estatus económico y social de la población negra del país” (Castro Ruz, 2003).

Las palabras enunciadas por Fidel denotan el problema que Esteban Morales, en una entrevista realizada por la autora, avizora: “el tema racial no se remite simplemente a las zonas de silencio. No se puede identificar solo las zonas de silencio, sino que el tema es un gran silencio; no está en la escuela, no está en las universidades, no está en los medios. Eso es un triángulo de la muerte. ¿Cómo y cuándo ese problema se va a resolver? No son simples zonas de silencio. Es una gran zona de silencio”.

Y es cierto lo que enuncia Esteban Morales. Dentro de los objetivos o propósitos que han acompañado el desarrollo del sistema de enseñanza en las escuelas cubanas en sus diferentes niveles educacionales, no queda claro o no se manifiesta abiertamente la contribución que puede hacer la escuela en la construcción de un sentimiento de igualdad racial. Más bien, este asunto se combina con los sentimientos de amor y respeto a la patria, a la familia, a la escuela, así como inculcar las cualidades de ser responsable, honrado y solidario. Una muestra se evidencia en el libro de texto de Geografía de octavo grado, en el cual no se hace referencia a la composición étnica cubana en la conformación poblacional.

Ejemplos como el anterior denotan que la no atención al problema afecta su presencia en las políticas públicas y sociales. El pensamiento político gubernamental ha presentado, desde los inicios del proceso revolucionario, a las políticas públicas como reflejo de la lucha contra la desigualdad, la pobreza, la inequidad, pero el tema racial aún no transversaliza o se cruza con las políticas públicas.

Es perentorio subrayar que a pesar del aumento de los estudios y el debate ya sea en círculos abiertos o cerrados, algunas aproximaciones a la cuestión racial en publicaciones oficiales, de manera muy parca abordan la esencia y las causas del fenómeno. Mucho menos suscitan un debate orgánico, abierto, sincero, diáfano y desprejuiciado, con la atención de los medios que se acerque al tópico, si bien para comenzar a andar juntos en un camino aún largo, para el cual ni las autoridades gubernamentales tienen todas las respuestas. Pese a ello aún

continúa siendo escasa la producción científica sobre el conflicto racial en Cuba por las características de los estudios realizados, lo que explica la incomodidad que genera investigar el tema para algunos grupos poblacionales. Por consiguiente, en lo concerniente a la sistematización del conocimiento producido y publicado sobre las relaciones raciales en Cuba se puede aseverar que la bibliografía nacional existente sobre esta problemática aún es exigua, dispersa y fragmentada. La bibliografía que relaciona el fenómeno racial con otras áreas de investigación es todavía más escasa aún.

Otra mirada al problema. Como se ha venido enunciando, las políticas sociales y públicas en Cuba, al igual que la temática racial, reaparecen en el mundo académico después de 1990. Hasta ese momento la política de desarrollo social del Estado desde 1959 había tenido un carácter humanista e integral, a favor de la justicia y la igualdad social. Esta ha estado enfocada hacia el igualitarismo, cuyo fin está dirigido a que todos los cubanos —incluyendo negros y mestizos— alcanzaran un proyecto de vida estable, pero una política diseñada específicamente en el orden racial no ha sido concebida a lo largo del proceso revolucionario.

Se constató que la aparición de fenómenos ya superados en nuestra realidad, en la última década del pasado siglo constituían objetos de investigación de las políticas públicas; las cuales empezaron a ser tratadas desde la academia por las diferentes instituciones de investigación: Centro de Investigaciones Sociológicas y Psicológicas (CIPS), Instituto Nacional de Investigaciones Estadísticas (INIE), Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO- Cuba, Universidad de La Habana), Departamento de Sociología de la Universidad de La Habana, y por profesores de las universidades.

El tratamiento o abordaje de las políticas públicas por las ciencias sociales cubanas no ha sido eficiente. Los estudios hasta ahora realizados narran diagnósticos, plantean problemas, realizan caracterizaciones que dan el diagnóstico del tema desarrollado y en algunos casos hasta una propuesta de solución de cómo enfrentar estos problemas, pero representan estudios meramente descriptivos, convirtiéndose en una zona de déficit de las ciencias sociales cubanas. Al igual que en otros procesos de la historia, Cuba llega tarde al debate sobre políticas sociales con herramientas teórico-metodológicas débiles, lo que provoca que los resultados de investigación no puedan ser usados directamente, pues constituyen generalidades, principios, normativas, convirtiéndose en una asignatura pendiente en el mundo académico (Mayra Espina Prieto, 2013).

Cincuenta años después de concebido el proyecto revolucionario, esbozado para erigir y avalar una sociedad cubana con igualdad de condiciones y justicia plenas, queda demostrado que los objetivos no han sido totalmente cumplidos. Los grupos poblacionales negros y mestizos reproducen aún su condición de pobreza, situación que merece el cuidado, la preocupación y el quehacer de manera conjunta de la academia y de los actores políticamente responsables. Se percibe, sin esfuerzo alguno, que estos sectores se encuentran subrepresentados en contextos como la televisión y el cine, sin hablar de la casi inexistencia de representantes entre políticos, militares y empre-

El análisis del conflicto racial debe realizarse con premura pero de manera coherente y ha de resolverse mediante una política combinada entre el pensamiento académico y el pensamiento político gubernamental a la vez.

sarios de carácter jerárquico. Y qué decir de los diferentes momentos de una realidad social que en ocasiones se percibe paradójica como es el caso del turismo. Este representa y constituye a la vez un mercado privilegiado contra el mercado laboral. Se mueve por redes sociales y si la mirada la realizamos a partir del cruce que pueda establecerse con lo racial, se puede observar empíricamente que el acceso y las posibilidades de empleo para los negros en este sector son casi nulas. Todo esto unido a la vieja vivencialidad histórica de los prejuicios, por lo cual aún persiste el sentimiento de que negros y mestizos configuran el sector de mayor peligrosidad y el que suministra normal y mayoritariamente población al sistema penitenciario del país; como también son considerados sujetos tendientes al desacato. Un desacato al que contribuyen, no caben dudas de ello, miembros del cuerpo de policía.

Como reflejo de la sociedad cubana, la generalidad de la política social —aunque no ha tenido deferencia alguna con el criterio racial— ha favorecido a sectores específicos que han estado sometidos a la discriminación. Encontrar una política que permita establecer una proporción entre el progreso colectivo como es la salud, la educación, la cultura antes mencionadas con la institución familiar y escolar, contrarrestará la situación inestable que han sufrido negros y mestizos. No olvidemos que las políticas sociales son importantes para intervenir

cualquiera de los conflictos que operen negativamente en la sociedad, pero que a esto hay que sumar el pragmatismo social con la inclusión y participación de todos los ciudadanos en el debate, sin recelos y de forma abierta sobre los problemas. Es decir, contar con las masas para proponer soluciones.

El análisis del conflicto racial debe realizarse con premura pero de manera coherente y ha de resolverse mediante una política combinada entre el pensamiento académico y el pensamiento político gubernamental a la vez. El problema básicamente tributa a que no basta realizar estudios por un lado y que el gobierno como entidad decisora esté por el otro, garantizando determinada estabilidad a sus ciudadanos. La academia y el pensamiento político gubernamental deben aliarse estrechamente para elaborar políticas de beneficio público en cuanto al tema racial y que estas no caigan en saco roto.

Los sectores como los de la educación, la salud, la cultura, las políticas laborales, por mencionar algunos, demuestran el incremento y las vigorización de las distancias sociales y la visibilización de una población segmentada. María del Carmen Caño (1996), alerta sobre la importancia que reviste la asociación de la perspectiva racial en la propuesta de desarrollo social y en el diseño de políticas sociales y públicas que tiene el país, teniendo en cuenta el examen de las diferencias en la realidad social de los distintos grupos sociales. Estima de igual modo necesario la necesidad de elaborar un enfoque de política social dirigido fundamentalmente a la población negra que históricamente ha estado sumida en una perenne desventaja social, llegando a ser considerados en la actualidad grupos de riesgo o grupos vulnerables.

Desde esta óptica Esteban Morales, en el análisis concerniente a desigualdad y política social (Morales, 2002), sitúa elementos claros que permiten apreciar que las políticas puestas en práctica en Cuba desde 1959 beneficiaron a la población en general, mediante la distribución igualitaria de las riquezas. Pese a las medidas tomadas e implementadas en los segmentos de población que en un comienzo se hallaban en detrimento social, las disposiciones llevadas a cabo ayudaron o facilitaron que mejorase su condición inicial pero no fue posible superar totalmente a algunos vestigios de otrora.

Estas condicionantes tributan en cierta medida a las herencias históricas de los pasados coloniales y neocoloniales de los grupos negros y mestizos que en estos y el resto de los procesos se han encontrado colocados en posiciones subordinadas que les han impedido beneficiarse de las oportunidades que les ofrece la política gubernamental.

Por constituir las políticas públicas un terreno poco estudiado en el escenario de las investigaciones sociales en Cuba, se acrecientan los análisis sobre las políticas culturales vinculadas al problema racial. La concepción de las políticas culturales para este trabajo se enmarcará dentro de lo que Pierre Bourdieu denomina *campo político*, el cual sería una influencia por derecho propio, con normativas y posiciones precisas en el juego de la hegemonía, la legitimidad de ese modelo político y social y su relación tanto con su existencia misma como con su continuidad.

En resumen, la política cultural quedará definida a partir de una síntesis de los conceptos aportados por autores de la tradición de estudios culturales latinoamericanos entre los que sobresalen Arturo Escobar, Texeira Coelho, George Yúdice, Néstor García Canclini y Ana María Ochoa, entre otros. De esta manera, el campo quedaría definido —según ha sintetizado Rodríguez Oliva (Rodríguez Oliva, 2006), quien ha estudiado a esos autores— como aquel al que correspondería la organización de las estructuras culturales a partir de programas de intervención, realizados o no por el Estado, las instituciones civiles y las entidades privadas o grupos comunitarios, con el objetivo de satisfacer las necesidades de expresión cultural de la población y promover el desarrollo de sus representaciones simbólicas, con una transformación cultural visible.

A pesar de las complejidades que históricamente ha encerrado el tema racial en el país, la cultura artística de a poco fue en ascenso y al igual que otras manifestaciones del arte, también hizo su aporte en cuanto a la cuestión demostrando la importancia del reconocimiento al conflicto racial. Desde el campo de la cultura cubana: artes plásticas (pintura y escultura principalmente), artes escénicas (grandes obras de teatro), artes cinematográficas (filmes de todos los tipos de metrajés incluyendo documentales), la literatura en su versión lírica, prosista y hasta folklórica, y el apoyo de los medios masivos de comunicación (radio, televisión).

La cineasta Sara Gómez llevó a la pantalla las realidades y contradicciones que ya en la década del sesenta vivían los grupos negros y mestizos. En documentales como *En la otra isla* (1968), *Una isla para Miguel* (1968) y *Seis horas extras y trabajo voluntario* (1973), Sara incitó a la reflexión sobre el tema, demostrando que el rechazo al tratamiento de este asunto en el escenario institucional propició que el fenómeno se ocultara y que conservara su espacio en la vida de los sujetos extendiéndose —de manera discreta en algunos casos y repulsiva en otros— a las relaciones interpersonales y de igual modo transmitiéndose a otros.

Los intelectuales en ocasiones enfocan o dirigen sus estudios a elementos puramente científicos, desestimando otros campos de investigación y otras prácticas intelectuales que también son relevantes y que tributan significativamente al asunto que se trata. El enfoque cultural resulta pues de vital importancia para la comprensión y análisis de la problemática racial, teniendo en cuenta las construcciones discursivas que sobre el mismo han sido diseñadas por las ciencias sociales. La incorporación del examen de la perspectiva cultural sería muy oportuna, pues desde la sociología en este espectro no se ha realizado aproximación al tema.

Es interesante detenerse a pensar en lo que puede hacerse desde un blog como *negracubanateniaqueser*, de Sandra Álvarez, también lo que pueden hacer los propios movimientos sociales como los del rock, el hip-hop y las letras del rap y el reggaetón. La salsa también está visibilizando el problema desde su medio y su espacio. Es muy importante valorar el cruce de música con raza en Cuba pues este aporta muchísimo a la reflexión sobre el tema racial.

Especial interés se presta a la música en este trabajo por su gran notoriedad. En mucha de esta, fundamentalmente la popular bailable, predominan elementos culturales afrocubanos representando así el contexto sociocultural en que nos encontramos envueltos. Los trabajos realizados sobre la música cubana evaden el tratamiento del enfoque racial si este en algún punto se cruza con la mirada política. La música popular —y específicamente la salsa, el reggaetón, el rap y otras músicas consideradas de resistencia— simbolizan y construyen en algunos casos representaciones del conflicto racial y de lo que se considera el negro. Esto se debe, en parte, a que la música es considerada uno de los componentes principales en la conformación de la identidad de los ciudadanos.

Es un terreno fructífero para examinar cómo se esgrimen múltiples imágenes de las relaciones raciales en la sociedad cubana actual. La música asienta una gran carga de significados que provee a los sujetos la posibilidad de autoidentificarse social, cultural, política y racialmente. El lenguaje musical en determinadas ocasiones favorece la construcción de un discurso racial a través del cual las personas se identifican. Algunos textos emplean una terminología de oposición al imaginario social creado, otras canciones emplean un lenguaje que revalida significados socialmente impuestos. La música promueve conocimiento y ostenta sentido que es concedido por los individuos. Por ejemplo en la canción “Silencio” del grupo Orishas, aunque no personifica al negro en sí, esboza la problemática en la que este se ve sumido, y hace un llamado a la atención diáfana del asunto de la discriminación

racial. La canción “Silencio” refleja coherentemente la intencionalidad de las recomendaciones que transmite. Lleva consigo un mensaje mediado por las tramas individuales de los sujetos.

Ahora accederé a un paréntesis obligado. No intentaré aquí un análisis exhaustivo sobre el racismo en Cuba puesto que el tema por sí solo requiere de rigurosos estudios. Me limitaré a situar algunos puntos que me parecen insoslayables en la perspectiva de la visualidad y del arte.

En los años noventa el arte, y la fotografía en particular, abordaron con creatividad y profundidad el fenómeno latente pues

***Son prácticamente inexistentes
las investigaciones cubanas que
aborden la relación entre conflictos
raciales y políticas sociales.***

este seguía siendo, como expresó Alejandro de la Fuente, una “incisión profunda y dolorosa de la nación. Una herida que prolifera en cicatrices sociales y culturales” (De la Fuente, 1999: 10). Desde luego, estamos hablando de una variable social de primera importancia en nuestra sociedad.

La relación de la fotografía y lo racial es de vieja data en el ámbito cubano, y podemos rastrearla desde las imágenes de la Guerra de Independencia de 1895 en las que se ven fotos de los estados mayores del Ejército Libertador con una ausencia de hombres de piel negra que salta a la vista demasiado llamativamente. Otras imágenes de grupos de soldados mambises en las que solo aparecen negros y mestizos llaman igualmente la atención y apuntan a conclusiones demasiado obvias.

Si seguimos el curso cronológico nos topamos años después con las imágenes del gran reportaje que hizo Walker Evans en La Habana en 1933, en plena dictadura de Gerardo Machado, en las que negros y mestizos aparecen retratados en sus roles de pobreza y marginalidad. Por lo general, la fotografía remarcó las diferencias de clase y las que se levantaban sobre el color de la piel. El negro en la sociedad cubana colonial y poscolonial no significaba ningún ideal de belleza digno de ser admirado. Así, podrían añadirse a estas fotos las de Tito Álvarez y Constantino Arias, en las que el negro y el mulato no eran

visualmente importantes sino que solo representaban el triste reflejo de su marginalidad.

La fotografía en los inicios de la Revolución, la denominada *épica*, solo tuvo al hombre de piel oscura integrando multitudes, colectivos laborales o militares y muy poco se visualizaba en la figura de algún héroe, ciertamente no hubo muchos entre los más famosos. El negro no fue nunca, salvo rarísimas excepciones, el centro de la imagen. Una de esas excepciones fue el ensayo fotográfico de Roberto Salas sobre la que sería la última salida pública de El Cabildo de Regla, sosteniendo en andas a la Virgen de Regla, Patrona de la Bahía de La Habana, en 1961, y que solo se pudo visionar en 2008 en una exposición en la galería Rubén Martínez Villena de la Plaza de Armas en La Habana Vieja, es decir cuarenta y siete años después. Este fue un espléndido ensayo visual que documentó en detalle la referida peregrinación, antes que los cierres de la política del Estado —ya puestos en marcha contra las instituciones religiosas— hicieran imposible este tipo de manifestación callejera.

Hubo que esperar una década para que aparecieran las imágenes de María Eugenia Haya (Marucha), que llenó con frecuencia asociaciones musicales y espacios de consumo cultural mayormente integrados por negros y mestizos. Es a finales de los años ochenta que aparece el cambio radical. Las imágenes de Juan Carlos Alom, René Pacheco y René Peña son las que introducen la diferencia, y ya no quedarán en solitario las fotos de Kid Chocolate, la modelo negra de Rodríguez Decall y los modelos negros fotografiados fuera de Cuba por Herman Puig los que, como hemos visto hasta ahora, eran las excepciones.

Son prácticamente inexistentes las investigaciones cubanas que aborden la relación entre conflictos raciales y políticas sociales. No ha sido mucha la atención que por las ciencias sociales ha recibido la estimación de las políticas que representen y fortalezcan la situación racial en el país. Con certeza, estas ausencias revalidan reiteradamente el distanciamiento que existe entre ambos campos. Solo por nombrar algunos factores que explican esta realidad, basta hacer referencia a la casi nula participación de los investigadores en la elaboración y diseño de políticas que tributen al tema racial y su restringido acceso a los escritos referentes a estas, y la distancia que en lo concerniente al asunto han impuesto las instituciones que en el país se encargan de diseñar las políticas y orientar su puesta en práctica.

El papel de las ciencias sociales es primordial para el diseño, implementación y evaluación de políticas sociales en los diferentes ámbitos de estudio. Los resultados alcanzados en las diferentes

áreas de estudio deben hacerse llegar a los decisores, colaborando con informaciones no solo presentes sino con informaciones de carácter prospectivo sobre demandas que el tema racial acoge. Igualmente las investigaciones pueden aportar elaboraciones al diseño de políticas que representen al tema racial en sus vínculos con la realidad de las diferentes instituciones y grupos de trabajo, así como con programas y políticas que se ejecutan en el país en otros ámbitos.

Si lo examinado hasta aquí no fuese suficiente para ofrecer un panorama objetivo de la situación del asunto en la Cuba actual, el *affaire* producido a partir de la publicación el 28 de marzo del presente año en el *New York Times* de un artículo del intelectual y activista social Roberto Zurbano, titulado “Para los negros cubanos la Revolución aún no ha comenzado”, generó una inmediata ola de respuestas de otro grupo de pensadores y escritores atacando el mencionado texto. Más de dos decenas de artículos surgieron a la palestra electrónica en cuestión de quince días, un centenar de cuartillas ora defendiendo (los menos), ora criticando el texto de Zurbano. Es tal la importancia de este suceso para el debido examen de la cuestión racial insular que necesita de una valoración, aunque sea somera, del mismo.

Desde luego, y lo aclaro antes de comenzar el análisis, no interesa precisar de qué lado estuvo la razón —si es que estuvo permanentemente en alguno—, sino más bien extraer un grupo de conclusiones que permitan ilustrar lo expuesto hasta ahora. Quizás el sesgo de Fanon, de decir “unas cuantas cosas que vale la pena que sean dichas”, que seguramente animó el texto de Zurbano, sea lo que me mueva a insertar este fragmento en el cuerpo del ensayo.

Si dudas, el hecho de que el artículo fuese publicado en el importante periódico norteamericano, un marcador de los medios y de ciertos grupos de poder liberales de los Estados Unidos, unido a que la redacción del periódico invirtió el sentido del título propuesto por Zurbano, además de imprecisiones en la traducción, capitalizó la virulencia de una buena parte de las respuestas que, en sospechoso bloque, aparecieron en los medios digitales cubanos.

El autor había titulado su texto “Para los negros cubanos la Revolución no ha concluido aún”, lo que muestra el sentido provocador de la traducción del *New York Times*, que de ninguna manera se correspondía con el cuerpo del artículo, ni con el conocido pensamiento de Zurbano, ensayista y activista social por la igualdad racial en Cuba, quien además había sido vicepresidente de la Asociación de Escritores de la UNEAC y trabajaba, en el momento de la publicación del texto, como director de la editorial de Casa de las Américas, institución insignia de la cultura del país. La nunca desmentida actividad de

Zurbano como promotor de los temas raciales, siempre desde un sentido de pertenencia a las posiciones revolucionarias, se vio comprometida de inmediato con la publicación de su artículo. En pocos días fue depuesto de su cargo en Casa de las Américas y se vio urgido a elaborar una respuesta ante la andanada de críticas recibidas.

El cambio, o mejor dicho la inversión radical del título por el periódico neoyorkino cumplió sus propósitos. Fue el título escogido por el medio el que levantó los más duros ataques, mucho más que el propio cuerpo del trabajo de Zurbano. Pero lo que me interesa analizar en este punto es la significación general del debate y no las cuestiones específicas, como ya expresé. Sin embargo, al margen de que las opiniones recogidas en el artículo de Zurbano pueden ser receptadas o no, no es menos cierto que la mayoría de las opiniones críticas recibidas, más que discutir las desde las posiciones inherentes a las ciencias sociales se escudaron en una retórica pseudoideológica que los demeritan. El mismo hecho de organizarse en grupo y desplegarse en el lapso de una semana hacen sospechar en cuanto a su espontaneidad.

Pero vayamos al grano. ¿Cuáles tópicos puso sobre la mesa el artículo de Zurbano? Pudiera relacionarlos brevemente: la poca atención política general hacia el tema racial por décadas en el ámbito oficial insular; las dificultades que han existido para realizar con entera libertad y sin trabas institucionales el activismo social; la recurrente postura oficial de abordar el tema mostrando solamente lo hecho, y eludiendo lo que aún falta por hacer; definir el lugar que debe ocupar dicho activismo en las dinámicas de la sociedad civil cubana, señalar la permanente presencia de su pensamiento conservador oficial que se activa cada vez que se abre un verdadero debate sobre los problemas del país; mencionar debilidades en la sociedad civil que no resisten debates como este, por cierto, rápidamente acotado; mostrar la necesidad de extrapolar estas discusiones fuera de los ámbitos académicos y llevarlas a los escenarios públicos; actualizar conflictos inherentes al problema racial local; poner de relieve la incapacidad que sobrevive en el imaginario social, contaminado por formas de subalternidad o subordinación, como resultado de políticas que sostienen, a veces inconscientemente, la inferiorización de las personas no blancas.

Igualmente, visualizó la vulnerabilidad e inferioridad de condiciones en que la mayoría de la población negra y mestiza se encuentra ante las transformaciones que se están operando —y las que se avecinan— en el escenario socioeconómico cubano, es decir subrayar que este inmenso sector poblacional es el menos empoderado de la sociedad y que, a su vez, es el que sostiene mayoritariamente a la Revolución; el autor esgrimió el término “conciencia social” vinculado

al tema del mestizaje, a la intensidad de las luchas por la igualdad racial, a la descolonización del pensamiento general de la población, al cambio de las relaciones históricas entre poseedor y desposeído; y mencionó la posibilidad utópica de un presidente negro en Cuba después que desapareciese la dirigencia histórica de la Revolución. Es decir, el concepto de “conciencia social” fue asociado a un conjunto de problemas complejos cuyo desconocimiento representaría un vaciamiento de las luchas sociales por la igualdad.

El debate originado, amén de mis parciales desacuerdos o incluso aceptación de ideas de uno y otro participante, arrojó una

***El papel de las ciencias sociales
es primordial para el diseño,
implementación y evaluación de
políticas sociales en los diferentes
ámbitos de estudio.***

riqueza y profundidad que mucho aportan a las pretensiones del presente trabajo.

Podría citar algunas ganancias tangibles del *affaire*: la necesidad de debilitar paulatinamente, hasta su eliminación, el mito del silencio acerca del tema, lo que permitiría avanzar hacia el escenario ideal: un proceso transparente de este debate público, una socialización del tema racial en el país o, lo que es lo mismo, el tan necesario consenso nacional; sugerir cuáles son los límites verdaderos para el pensamiento crítico y el discurso en el debate de ideas sobre este asunto, y hacia el interior de la sociedad cubana; mostrar fortalezas y debilidades de las ciencias sociales puestas a dialogar con un tema de inmensa actualidad como este; señalar como objetiva debilidad del artículo de Zurbano la homologación hecha entre las categorías raza y clase, sociológicamente diferentes y excluyentes salvo ciertos puntos de intersección; la necesidad de rebasar el pretexto esgrimido con recurrencia de que la socialización de este debate resulta perjudicial para “la unidad nacional” cuando sabemos que es al revés, es decir que lo que realmente afecta a todos es la carencia de este y otras discusiones similares.

Finalmente, me interesa subrayar otros tópicos develados en el debate ocasionado por el artículo de Zurbano en el *New York*

Times. A saber: lo difícil que resulta hablar —y la necesidad de hacerlo— sobre la peculiar pobreza cubana, generalizada, dura, en una población de cultura general elevada (en comparación con otros países del área y del llamado “Sur”), en la que se unen modernidad y atraso de manera sorprendente. Una pobreza, además, muy asociada al tema que nos ocupa y sobre la cual se reflexiona escasamente, acaso con la excepción de la academia.

Otra cuestión puesta de relieve sobre todo en el texto de Victor Fowler es llamar la atención acerca de que son los negros y mestizos los que sostienen, cuantitativamente al menos, la Revolución. Se trata pues del más preterido de los sectores poblacionales a quien la Revolución al triunfar le hizo la promesa de su emancipación. Si la relación entre el sistema y los negros se alienara, expresó Fowler, entonces la Revolución quedaría vaciada de sentido, por lo que según él es natural que ningún otro asunto social y político merezca la atención de éste, ahora y en el futuro inmediato.

Un asunto que sobresalió en el debate es el texto de Zuleica Romay —escritora, funcionaria del MINCULT, diputada al Parlamento y activista— sobre el papel de la Articulación Regional Afrodescendiente de América Latina y el Caribe (ARAAC), que desde septiembre de 2012 abrió su capítulo cubano. Esta entidad ha trabajado para mostrar la polarización histórica del binomio racismo-pobreza en el ámbito regional a la vez que ha creado un diálogo con espacios no institucionales en el que se ha hecho posible organizar propuestas con la participación de liderazgos comunitarios en la base de la sociedad. ARAAC en Cuba — como señala Gisela Arandía en su texto dentro del debate— también está intentando abrir un camino hacia la posibilidad de nuevos encuentros y negociaciones en la sociedad civil, sin temores para establecer alianzas institucionales o informales, lo que implica un compromiso para intelectuales negros y mestizos, así como con artistas, todos con el compromiso conjunto de luchar contra la discriminación.

El balance general de este debate no puede ser más beneficioso para la profundización del tema en el presente nacional. La diversidad de opiniones, posiciones y matices dentro de estas —entre los que las originadas desde las ciencias sociales solo conforman un núcleo— habla de su pluralidad de ideas, que enriquecen el sentido político del debate producido.

Concluyendo, resulta obvio señalar la vigencia de un tema que preocupa (y ocupa) a muchos actores en la sociedad cubana actual. El *affaire* en torno al artículo de Zurbano permite muchas lecturas y estoy segura de que gestará otros análisis en el futuro inmediato. A los efectos de este ensayo no podía encontrar un epílogo mejor.

Bibliografía

- Acosta de Arriba, Rafael 2013 “El legado de San Lorenzo”, manuscrito en poder de la autora, en conferencia inédita.
- Aguirre, S. 1974 “La trampa que arde” en *Revolución y Cultura* (La Habana).
- Alvarado Ramos, J. A. 1996 “Relaciones Raciales en Cuba” en *Temas* N° 7, (Ciudad de La Habana).
- “Relaciones raciales en Cuba” (s/f) en <ctp.iccas.miami.edu/Research_Studies/JAAlvaradoRamosSPA.pdf>.
- Arandia Covarrubia, Gisela 2012 *Población afrodescendiente cubana actual*.
- Ávila, N. 2006 “Familia, racialidad y acceso a la educación superior”, Tesis de Diploma (Universidad de La Habana).
- Boaventura de Sousa Santos 2010 “La distancia con relación a la tradición crítica eurocéntrica” en *Descolonizar el saber, reinventar el poder* en <www.extension.edu.uy/sites/extension.edu.uy/files/Boaventura.pdf>.
- Bonal, X. *Sociología de la educación. Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas* (Editorial Paidós).
- Caño, María del Carmen 1996 “Relaciones raciales, proceso de ajuste y política social” en *Temas* N° 7, julio-septiembre (La Habana).
- Carneado, José Felipe 1962 “La discriminación racial en Cuba no volverá” en *Cuba Socialista* (La Habana).
- Castro Ruz, Fidel 1959 “Discurso pronunciado desde un balcón del Palacio Presidencial” en *Revolución* (La Habana).
- 1962 “Segunda Declaración de La Habana”, en *Discursos e intervenciones del Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz*, Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba en <<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1962/esp/ff040262e.html>>.
- 2000 “Discurso pronunciado en el acto de solidaridad con Cuba efectuado en la Iglesia Riverside de Harlem” (Nueva York).
- Coello, R. 1967 “Breve historia de una infamia, 450 años de discriminación racial” en *Verde Olivo* (La Habana).
- Colectivo de autores 2012 *Geografía* (La Habana: Pueblo y Educación).
- De la Fuente, Alejandro 2000 *Una nación para todos. Raza, desigualdad y política en Cuba. 1900-2000* (España: Editorial Colibrí).
- 1999 *Queloides. Raza y racismo en el arte contemporáneo cubano*.
- 2005 “Un debate necesario: raza y cubanidad” en *La Gaceta de Cuba* N°1 (La Habana).
- Entrevistas realizadas: Tomás Robaina, 25/01/2013.
- : Alejandro de la Fuente, 01/02/2013.
- : Esteban Morales, 08/02/2013.
- : Jesús Guancho, 18/02/2013.
- : Lázaro Israel Rodríguez Oliva, 28/02/2013.
- : Rodrigo Espina Prieto, 10/04/2013.
- : Zuleica Romay, 08/05/2013.
- : Niurka Nuñez, 21/05/2013.
- : Mayra Espina Prieto, 08/06/2013.

- : Victor Fowler, 21/06/2013.
- : Pedro Cubas Hernández, 02/09/2013.
- : Rosa Voghon, 12, 09, 2013.
- : Pablo Rodríguez, 18/09/ 2013.
- : Victoria Pérez, 28/09/2013.
- : Aurelio Alonso, 08/10/2013.
- : Yulexis Almeida Junco, 18/10/2013.
- Espina Prieto, Rodrigo, Estrella González y Magdalena Pérez 2003 *Relaciones raciales y etnicidad en la sociedad cubana contemporánea*. Informe de investigación.
- Espina Prieto, Rodrigo y Rodríguez Ruiz, Pablo 2006 “Raza y desigualdad en la Cuba actual” en *Temas* Nº 45 (La Habana).
- Fanon, Frantz 2010 *Piel negra, máscaras blancas* (La Habana: Editorial Caminos).
- Ferrer, Ada 2002 “Cuba insurgente: raza, nación y revolución, 1868-1898” en *Caminos* Nº 24-25 (La Habana).
- Franco, José L. 1961 “Los prejuicios de la raza y de color” en *Afroamérica, Junta Nacional de Arqueología y Etnología* (La Habana).
- Gastón Agüero, Sixto 1959 *Racismo y mestizaje en Cuba* (La Habana: Editorial Lid).
- García Canclini, Néstor 1990 “Introducción: La sociología de la cultura de Pierre Bourdieu” en *Pierre Bourdieu, Sociología y cultura* (México: Grijalbo).
- Gómez Vasallo, Clarisbel 2009 “Relaciones interraciales y Enseñanza Primaria. Un estudio de caso en un Consejo Popular de la Provincia de La Habana”, Tesis de Maestría (La Habana).
- Guanche Pérez, Jesús 1996 “Etnicidad y racialidad en la Cuba actual” en *Temas* Nº 7 (La Habana).
- 2000 “Presentación” en Zemon Davis, Natalie, *Esclavos en la pantalla* (La Habana).
- Helg, Aline 2000 *Lo que nos corresponde. La lucha de los negros y mulatos por la igualdad en Cuba. 1886-1912* (La Habana: Imagen contemporánea).
- Hernández, Rafael 2002 “1912. Notas sobre raza y desigualdad” en *Catauro*. Revista Cubana de Antropología, Año 4, Nº 6.
- Martí, José 2001 “Mi raza” en *Pensamiento Cubano. Siglo XIX* (La Habana: Editorial Ciencias Sociales).
- Martínez Fuentes, Antonio 2002 “Siglo XXI: antropología, ‘razas’ y ‘racismo’” en *Catauro* Revista Cubana de Antropología, Año 4, Nº 6.
- Martínez Heredia, Fernando 2009 “La cuestión racial en Cuba y este número de caminos” en Esther Pérez y Marcel Luceiro, *Antología de Caminos, Raza y Racismo* (La Habana).
- Massón Sena, Caridad 2009 “Los partidos políticos y el problema racial en Cuba” en *Calibán* abril-mayo-junio.
- Morales Domínguez, Esteban 2007 *Desafíos de la problemática racial en Cuba* (La Habana: Fundación Fernando Ortiz).
- 2010 *La problemática racial en Cuba. Algunos de sus desafíos* (La Habana: Editorial José Martí).
- 2011 Notas sobre el tema racial en la realidad cubana de hoy en <[BRECHAS EN EL SILENCIO](http://estebanmoralesdominguez.blogspot.com/search?updated-min=2011-01-01T00:00:00-05:00&updated-max=2012-</p>
</div>
<div data-bbox=)

----- Cuba: Ciencia y Racialidad 50 años después (I) en <<http://estebanmoralesdominguez.blogspot.com>>.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) 1967 *Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales* (París: UNESCO).

Pérez-Stable, Marifeli 1998 *La revolución cubana. Orígenes, desarrollo y legado* (Editorial Colibrí).

Ramonet, Ignacio 2006 *Cien horas con Fidel. Conversaciones con Ignacio Ramonet* (La Habana: Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado).

Rico M. P. et al. 2000 *Hacia el perfeccionamiento de la enseñanza primaria* (La Habana: Editorial Pueblo y Educación).

Rodríguez, Pablo 2006 “Espacios y contextos del debate racial en Cuba” en *Temas* N° 45 (La Habana).

Rodríguez Oliva, Lázaro I. 2006 “Políticas culturales: recurso y método” en *La Gaceta de Cuba* N° 4 (La Habana).

Sánchez, J. 1973 “Un mal del pasado aspecto de la discriminación racial” en *Bohemia* (La Habana).

Scoot, Rebeca 2001 *La emancipación de los esclavos en Cuba. La transición al trabajo libre (1860- 1899)* (La Habana: Editorial caminos).

Serviat, Pedro 1986 *El problema negro en Cuba y su solución definitiva* (La Habana: Editora Política).

Zabala, María del Carmen 2008 “Análisis de la dimensión racial en los procesos de reproducción de la pobreza. El rol de las políticas sociales para favorecer la equidad social en Cuba” en María del Carmen Zabala (comp.), *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe* (Bogotá: Editorial Siglo del Hombre).

Consulta de documentos cuyos autores participaron en el debate ocasionado por el artículo de Zurbano en *The New York Times*

Arandia, Gisela 2013 “Construcción de consensos. ¿Podrá la sociedad cubana construir un consense para romper con el racismo actual e histórico y, al mismo tiempo, aprovechar las oportunidades revolucionarias?” en <www.lajiribilla.cu/.../construccion-de-consensos-podra-la-sociedad-cuba...>.

Castro, Silvio 2013 “En el órgano equivocado y el lenguaje equivocado La Habana” en <<http://www.lajiribilla.cu/articulo/4158/en-el-organo-equivocado-y-el-lenguaje-equivocado>>.

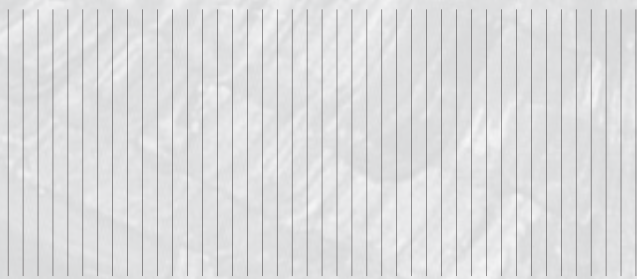
Feraudy, Heriberto 2011 “Graziella Pogolotti: Tenemos las mejores condiciones para un debate desprejuiciado sobre el racismo” en <<http://www.lajiribilla.cu/articulo/4206/graziella-pogolotti-tenemos-las-mejores-condiciones-para-un-debate-desprejuiciado-sobr>>.

----- 2011 “Nuestro país no puede estar al margen del debate contra el racismo, la discriminación étnica y la xenofobia” en <<http://www.lajiribilla.cu/articulo/4205/nuestro-pais-no-puede-estar-al-margen-del-debate-contra-el-racismo-la-discriminacion-e>>.

- 2013 “The New York Times y los negros en Cuba” en <<http://www.lajiribilla.cu/articulo/4168/new-york-times-y-los-negros-en-cuba>>.
- Fernández, Y. P. 2013 “A propósito de un texto de Roberto Zurbarán en The New York Times. La Revolución contra el racismo” en <<http://www.lajiribilla.cu/articulo/4162/la-revolucion-contra-el-racismo>>.
- Fowler, Víctor 2013 “Derivas con (por, y desde) Zurbano: Dolor, alegría y resistencia” en <<http://www.lajiribilla.cu/temas/jiribilla>>.
- “El debate racial en Cuba: Participar desde el respeto a la diferencia” 2013 <www.lajiribilla.cu/articulo/4402/debate-racial-en-cuba>.
- García Ronda, Denia 2013 “Seguramente soy negra y no me he dado cuenta” en <www.lajiribilla.cu/.../seguramente-soy-negra-y-no-me-he-dado-cuenta>.
- Martínez Fuentes, Antonio J. 2013 “Tenemos una gran responsabilidad ante la sociedad” en <<http://www.lajiribilla.cu/articulo/4209/tener-un-presidente-negro-no-garantiza-la-equidad-racial>>.
- Martínez Heredia, Fernando 2013 “Cuba, EE.UU. y el mundo de los contratos” en <<http://www.lajiribilla.cu/articulo/4254/cuba-eeuu-y-el-mundo-de-los-contratos>>.
- 2013 “La resistencia, la rebeldía y el proyecto de la América nuestra resultaban opuestos a los fundamentos ideales burgueses de la civilización como misión patriarcal colonial de las potencias, y a su racismo ‘científico’, que eran dominantes hace un siglo en el mundo espiritual”.
- Morales, Esteban 2013 “La Revolución cubana comenzó en 1959, UNEAC” en <<http://www.lajiribilla.cu/articulo/4159/la-revolucion-cubana-comenzo-en-1959>>.
- Nimtz, August 2013 “Un reto que no se aparta de la esencia de la Revolución Estados Unidos” en <<http://www.lajiribilla.cu/articulo/4209/tener-un-presidente-negro-no-garantiza-la-equidad-racial>>.
- “Nota de la Asociación de Escritores de la Unión de Escritores y Artistas de Cuba” 2013 en <<http://www.lajiribilla.cu/articulo/4160/nota-de-la-asociacion-de-escritores-de-la-union-de-escritores-y-artistas-de-cuba>>.
- Pérez Castillo, Ernesto 2013 “Para los negros, la Revolución no ha terminado, ni para nadie de este lado” en <<http://www.lajiribilla.cu/articulo/4156/para-los-negros-la-revolucion-no-ha-terminado-ni-para-nadie-de-este-lado>>.
- Pérez-Sarduy, Pedro 2013 “¡Edita tú, que yo título!” Londres, 10 de abril 2013 “Posición de la Articulación Regional de Afrodescendientes de Latinoamérica y el Caribe, en su Capítulo Cubano (ARAC)” en <<http://www.lajiribilla.cu/articulo/4247/posicion-de-la-articulacion-regional-de-afrodescendientes-de-latinoamerica-y-el-caribe> 5 de abril 2013>.
- Prieto, Alfredo 2013 “The New York Times” La Habana 7 de abril 2013.
- Romay Guerra, Zuleica 2013 “Cuba tiene la obligación moral de librar esta batalla” en <<http://www.lajiribilla.cu/articulo/4248/cuba-tiene-la-obligacion-moral-de-librar-esta-batalla>>.
- Rodríguez, Andrea 2013 “Roberto Zurbano acusa al NYT de ‘manipulaciones y violaciones éticas’” en <<http://www.lajiribilla.cu/articulo/4251/roberto-zurbano-acusa-al-nyt-de-manipulaciones-y-violaciones-eticas>>.
- Rodríguez Rivera, Guillermo 2013 “Sobre Zurbano. Una opinión” <<http://www.lajiribilla.cu/articulo/4164/una-opinion>>.

- 2013 “Un comentario a Víctor Fowler, y un poco más” <www.lajiribilla.cu/articulo/.../un-comentario-a-victor-fowler-y-un-poco-...>.
- Valdés, Nelson P. 2013 “La controversia en torno a raza y el artículo de Roberto Zurbano: más allá de un título” en *Temas* (La Habana) en <www.temas.cult.cu/catalejo/politica/Nelson_Valdes2.pdf>.
- Zurbano, Roberto 2013 “Para los negros en Cuba la revolución no ha comenzado aún” en <www.lajiribilla.cu/2013/n621_03/new_york_times.htm>.
- 2013 “Roberto Zurbano responde: Mañana será tarde: Escucho, aprendo y sigo en la pelea” en <<http://negracubanateniaqueser.wordpress.com/2013/04/15/roberto-zurbano-mañana-sera-tarde/>>.

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014



APORTES



Itinerarios migratorios de familias bolivianas en América y Europa entre mediados del siglo XX y la primera década del siglo XXI

Roberto Benencia

Resumen

La migración boliviana hacia la Argentina adquiere relevancia a partir de mediados del pasado siglo y se ha mantenido como uno de los flujos más importantes de migrantes limítrofes hasta la crisis argentina de 2001-2002. El colapso argentino, sumado a las restricciones de la política migratoria estadounidense tras los atentados del 11-S, convirtieron a España en destino preferente para la migración boliviana. De la misma manera, en la actualidad, ante una grave crisis económica en Europa, las mismas herramientas que les sirvieron para migrar les permiten resistir en España.

Abstract

The Bolivian migration towards Argentina becomes relevant since the mid of the last century, and has remained one of the most important flows of neighboring border migrants until the Argentine crisis of 2001-2002. The Argentine crack up, coupled with the constraints of U.S. immigration policy after the 9/11 attacks, turned Spain into a preferred destination for the Bolivian migration. In the same way, at present, facing a serious economic crisis in Europe, the same tools that served them to migrate allows them to resist in Spain.

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Roberto Benencia

Magíster argentino en Ciencias Sociales por FLACSO-Argentina. Docente de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del CONICET, Argentina.

Argentinian Master in Social Sciences at FLACSO-Argentina. Professor at Buenos Aires University (UBA). Researcher at CONICET, Argentina.

Palabras clave

1| Bolivia 2| América Latina 3| Europa 4| Migración 5| Crisis

Keywords

1| Bolivia 2| Latin America 3| Europe 4| Migration 5| Crisis

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

BENENCIA, Roberto. Brechas en el silencio. Itinerarios migratorios de familias bolivianas en América y Europa entre mediados del siglo XX y la primera década del siglo XXI. *Crítica y Emancipación*, (11): 519-556, primer semestre de 2014.

Itinerarios migratorios de familias bolivianas en América y Europa entre mediados del siglo XX y la primera década del siglo XXI

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

1. Bolivia en el contexto de las migraciones transnacionales

La emigración de bolivianos a Argentina constituye un caso paradigmático de las migraciones que caracterizaron a América Latina durante el siglo pasado. Hasta los años sesenta la migración internacional en la región se limitaba a los movimientos entre países fronterizos, en traslados de tipo rural-rural o rural-urbano, con un fuerte componente de migración estacional. Durante buena parte del siglo XX, Argentina constituyó el centro de atracción de las corrientes migratorias intrarregionales en América Latina. Estos flujos, que tradicionalmente se dirigían a las regiones de frontera, comienzan a orientarse a partir de los años cincuenta hacia las zonas urbanas y, fundamentalmente, hacia el área de influencia de la ciudad de Buenos Aires, donde se concentraba el desarrollo industrial y los servicios (Pellegrino, 2000). En el caso de Bolivia, aunque los movimientos de población hacia los países limítrofes tienen siglos de historia,¹ no será hasta los años cincuenta cuando los flujos migratorios hacia el exterior adquieran cierta importancia. En ese momento, los cambios introducidos por la revolución de 1952² y el

ROBERTO BENENECIA

* Una versión previa de este trabajo fue presentada en el Congreso Internacional Flujos migratorios entre dos mundos: Europa-América Latina (siglos XIX-XXI), Facultad de Geografía e Historia-Universidad Complutense de Madrid, marzo de 2013.

1 En regiones como Cochabamba las migraciones fueron, desde la época prehispánica, una constante en sus prácticas de supervivencia y reproducción social (Hinojosa, 2008b).

2 La Revolución Nacional de 1952 supuso una transformación de las estructuras sociales y políticas que sustentaban al régimen anterior. Como señala Guevara, "en lo que se refiere a las migraciones, el fin del pongueaje

proceso de industrialización por sustitución de importaciones que tuvo lugar en Argentina, incentivaron los flujos migratorios entre ambos países, unos flujos que —con variaciones según el momento histórico— mantuvieron su intensidad hasta finales de la década del noventa, cuando se inicia en Argentina una crisis económica que acentuará otros destinos de las migraciones bolivianas, en un primer momento hacia Brasil y Estados Unidos y posteriormente hacia Europa.

Tabla 1. Personas nacidas en Bolivia por país de residencia, 1960-2000

	1960	1970	1980	1990	2000
Argentina	88.830	101.000	115.616	143.735	231.789
Brasil	8.049	10.712	12.980	15.694	20.388
Estados Unidos	--	6.872	14.468	29.043	55.515
España	--	472	525	782	2.117

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto IMILA (CELADE), CIRCA 2000 (OCDE), Anuario Estadístico y Padrón Municipal de Habitantes, INE.

Bolivia se sumaba así a una corriente migratoria que otros países de América Latina habían iniciado dos décadas antes. Como señala Pellegrino, a partir de la década del sesenta comenzaron a diversificarse los destinos de la migración latinoamericana, con el incremento de los flujos hacia los Estados Unidos, una tendencia que se consolidará durante los años ochenta. En ese momento, los países que tradicionalmente habían sido receptores de inmigración laboral —como Argentina y Venezuela— “vieron disminuir el ritmo de crecimiento de la inmigración limítrofe y el fenómeno más significativo fue el incremento de la migración de latinoamericanos hacia los Estados Unidos” (Pellegrino, 2000: 152). También en esa década comienza a registrarse un flujo migratorio significativo hacia Europa, especialmente de migrantes procedentes de Brasil, Argentina y Uruguay.

Durante los años setenta y ochenta, la migración latinoamericana a Europa estuvo protagonizada por refugiados de las dictaduras políticas que en ese momento se instauraron en diversos países del Cono Sur y, en menor medida, por trabajadores

(servicio obligatorio en las haciendas) y la reforma agraria realizada por la revolución liberaron a la gran masa laboral del área rural boliviana (más del 75% del total) y le brindaron mayor capacidad de movimiento y de traslado. Este cambio afectó principalmente a la movilidad internacional de la fuerza de trabajo” (Guevara, 2004: 177).

y estudiantes universitarios. A comienzos de la década del noventa, esta corriente es sustituida por una migración de carácter económico, con la llegada a Europa —y especialmente a España e Italia— de personas procedentes de la República Dominicana, Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia “que van a preparar el terreno para la entrada de otros inmigrantes; van a sembrar las primeras semillas para la conformación de las redes laborales y sociales y convertir a Europa, especialmente Italia, España y Portugal, en el destino preferido de muchos latinoamericanos (Yépez y Herrera, 2007: 10).

Esta migración constituyó, a partir de los años treinta, una respuesta frente a la escasez de mano de obra en el sector primario de las economías fronterizas.

Esta nueva corriente se intensifica a finales de la década del noventa y principios del nuevo siglo, cuando las crisis económicas por las que atravesaron la mayoría de los países latinoamericanos —especialmente aquellos que habían servido de destino de las corrientes intrarregionales— provocaron que sus clases medias se sumaran a los flujos migratorios internacionales hacia Europa (Pellegrino, 2003). Al igual que sucedió con el flujo hacia Estados Unidos, Bolivia se incorpora a la corriente migratoria a Europa más tarde que otros países latinoamericanos. En el caso de España, el principal destino de la migración boliviana interregional, esta corriente comenzó a crecer a partir del año 2000 y se ha mantenido elevada hasta 2007, año en que entró en vigor la exigencia de visado para ingresar en el país.

2. Migración de bolivianos a Argentina

La migración de los países limítrofes hacia la Argentina (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) fue constante a través de los años pero, aunque en los últimos años pasó a constituir la mayor proporción de población extranjera existente en el país, nunca superó el 3% de la población total.

**Tabla 2. Argentina, porcentaje de nacidos en el extranjero
y en países limítrofes, 1869-2001**

Año	% nacidos en el extranjero (1)	% nacidos en países limítrofes (2)	Porcentaje (2)/(1)
1869	12,1	2,4	19,7
1893	25,4	2,9	11,5
1914	29,9	2,6	8,6
1947	15,3	2,0	12,9
1960	13,0	2,3	17,9
1970	9,5	2,3	24,1
1980	6,8	2,7	39,6
1991	5,0	2,6	52,1
2001	4,2	2,6	62,0
2010	4,5	3,1	68,9

Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población 1869-2001.

Esta migración constituyó, a partir de los años treinta, una respuesta frente a la escasez de mano de obra en el sector primario de las economías fronterizas. Los trabajadores de Bolivia, Chile, Paraguay y, en menor medida, de Uruguay y Brasil fueron atraídos por las ocupaciones temporarias existentes en las distintas regiones de la Argentina³. Si en un principio los lugares de destino privilegiados fueron las áreas colindantes con sus países, a partir de los años cincuenta los migrantes fueron atraídos cada vez más hacia el Gran Buenos Aires, donde los empleos en la construcción, la industria manufacturera y los servicios eran mejor remunerados que en sus países de origen o que en los mercados de trabajo de las provincias linderas (Balán, 1990).⁴

En el caso específico de la migración boliviana, puede decirse que ésta comenzó a adquirir importancia con el auge y expansión de las economías regionales y la demanda creciente de mano de obra para tareas de cosecha. Por ejemplo, la agroindustria azucarera del noroeste argentino —las plantaciones de caña de azúcar de la zona de El Ramal (Salta y Jujuy) fueron requiriendo cada vez más la presencia de mano de obra temporaria—, y posteriormente se amplió

3 Los empleos temporarios de una región solían complementarse con otras ocupaciones en una región distinta (Marshall y Orlansky, 1983).

4 El proceso de reemplazo de mano de obra nativa se revierte durante la década del sesenta. En general, la demanda de mano de obra crece mucho más lentamente que antes, en particular en los sectores productivos y, además, en esta década sólo las economías regionales del norte exhiben saldos migratorios internos negativos (Marshall y Orlansky, 1983).

numérica y territorialmente hacia el área cuyana, para la cosecha de la vid (Mendoza). Las diferentes temporadas de recolección de cultivos permitieron que la demanda de mano de obra se hiciera extensiva a gran parte del año, al mismo tiempo que la demanda de trabajadores no calificados como mano de obra urbana permitía completar el ciclo laboral de esta población migrante.

La caída de los precios de los productos regionales, y la consecuente incorporación de la mecanización ahorradora de mano de obra en algunos de ellos a fines de los años sesenta, contribuyeron a que la migración limítrofe cambiara de rumbo, y que los trabajadores fueran derivando cada vez más hacia las oportunidades laborales que les ofrecía el área metropolitana de Buenos Aires, principalmente en actividades de construcción. Este nuevo destino de la migración limítrofe permitió observar que hacia 1970 más de la tercera parte de los bolivianos asentados en la Argentina se concentraba en este último lugar, y el Censo Nacional de Población de 1980 mostraba, por primera vez, que los asentados en este área superaban en cantidad a los del noroeste (Balán, 1990).

Si bien se reconoce la evolución y el recorrido de la migración limítrofe en territorio argentino, aún los estudiosos no se ponen de acuerdo acerca del volumen de migrantes que cruzan la frontera año a año o que se han asentado definitivamente en la Argentina. A pesar de que coincidimos con diferentes autores en que los datos sobre cantidad de personas que cruzan la frontera y sobre la migración temporaria a la Argentina son muy deficientes, ya que las estimaciones presentan amplias variaciones y pocas veces se basan en cómputos efectivos,⁵ los datos existentes —provenientes de distintas fuentes—, analizados por los especialistas en el tema permiten bosquejar ciertas tendencias que, en general, se van corroborando en la realidad.

Los estudios más generales realizados por Alfredo Lattes (1990), tratando de evaluar la inmigración extranjera a la Argentina a partir de diversas fuentes, para el período 1945-1988 —en el caso específico de los limítrofes— detectan un flujo importante de ingresantes



5 En el mismo sentido, Sassone (1987) comenta que en cuanto al tamaño de las migraciones indocumentadas, es dable señalar que se manejan cifras indiscriminadamente, pues se subestiman o bien se sobreestiman montos según las circunstancias. Por su parte, Dandler y Medeiros (1991), haciendo referencia a las fuentes de información, también afirman que “las distintas estimaciones del número de bolivianos que residen en el extranjero sugieren ciertas tendencias: 1) una subestimación del número total de migrantes en los datos de los censos oficiales; 2) la subestimación de migrantes temporarios; 3) la importancia de Argentina como país receptor de migrantes bolivianos”.

con Permiso de Residencia permanente durante la década de 1970; un balance positivo en la estimación neta de migrantes limítrofes durante todo el período de referencia al mismo tiempo que una declinación constante de la migración neta de limítrofes en el período que va de 1945-1959 a 1970-1979.

En cuanto al tema de las causas de la migración boliviana hacia la Argentina, Marshall y Orlansky (1980) analizaron comparativamente la inmigración de bolivianos, chilenos y paraguayos en el período 1970-1976. En dicho trabajo, donde se interrogan acerca de las condiciones de expulsión en la determinación del proceso emigratorio, las autoras encuentran que en Bolivia —país que presentaba el mayor potencial expulsor entre los tres países y las menores posibilidades de absorción interna de su fuerza de trabajo agrícola excedente—, la alternativa de migrar al exterior no adquirió la tasa elevada que hubiera sido esperable.⁶ Así, observaban que Bolivia no se comportaba según el patrón esperado, ya que a pesar de que este país ofrecía aún menores posibilidades de empleo que Paraguay —por tener mayores tasas de desempleo y subempleo urbanos, así como un alcance mucho más limitado de su proceso de colonización agrícola— la alternativa migratoria externa frente a la interna no era superior, y lo explicaban diciendo que la frontera que Bolivia comparte con la Argentina es mucho más reducida que la de los otros dos países, por lo que sólo una fracción de la población boliviana está expuesta en forma directa a la atracción argentina; es precisamente esa población contigua la que constituye el grueso del flujo hacia este país.

En este sentido afirmaban que podría pensarse entonces que el proceso de incorporación de otras regiones como fuente de emigración se desarrolla con cierta inercia y que el ámbito en que la opción a migrar al exterior se constituye en real alternativa frente a la migración interna no es todo el país, sino solamente algunas regiones, y quizá las que son cercanas a la frontera o se encuentran bajo el radio de la influencia de ésta (Marshall y Orlansky, 1980). Otro elemento que estas autoras consideran contribuye a aumentar el grado de difusión del proceso migratorio es la antigüedad de inicio de la emigración, en relación

6 “La magnitud relativa de la migración externa frente a la interna es menor en Bolivia que en Paraguay. En el caso boliviano, el peso de la alternativa externa se reduce, además, en el período 1971/76 como resultado automático del incremento en la migración interna interdepartamental, ya señalado, que incorpora nuevos destinos, entre ellos áreas rurales (Ministerio de Planeamiento, 1980). No es posible determinar aún en qué medida esta reducción es un efecto meramente coyuntural, o refleja una tendencia de más largo plazo” (Marshall y Orlansky, 1980).

con el más o menos temprano desarrollo de las diferentes actividades económicas de atracción en el país de destino; del tipo de inserción ocupacional en él, en la medida que distintas actividades económicas pueden tener un efecto multiplicador o de arrastre diferencial; de las distancias salariales entre los países y de las políticas inmigratorias hacia cada nacionalidad.

En el caso del más tardío inicio de la emigración boliviana, comentan que “hasta mucho más recientemente (1950) que en los otros países considerados, la estructura económico-social boliviana se ha caracterizado por el predominio de relaciones sociales de naturaleza

A través del tiempo, la inserción de los migrantes en el mercado de trabajo argentino se ha ido adecuando a las demandas coyunturales

servil en el sector rural con sujeción de la fuerza de trabajo a la tierra (FIAT OECEI, 1969). Este último factor ha constituido un impedimento fundamental para el desarrollo del proceso de movilidad de la fuerza de trabajo que, de este modo, permaneció retenida por sus condiciones tradicionales de existencia hasta la década de 1950. La aceleración de la migración interdepartamental en los últimos tiempos demuestra que el proceso migratorio está atravesando recién hoy por una etapa que Chile y Paraguay habrían recorrido más tempranamente (el 41% de la migración interdepartamental boliviana tuvo lugar entre 1971 y 1976; sobre la base de datos del Ministerio de Planeamiento, 1980”).

A través del tiempo, la inserción de los migrantes en el mercado de trabajo argentino se ha ido adecuando a las demandas coyunturales: áreas limítrofes y trabajos temporarios en cosechas en un principio, para pasar posteriormente a zonas urbanizadas y al área metropolitana del Buenos Aires a desempeñar actividades básicamente en la construcción, los hombres, y en el trabajo doméstico las mujeres; la temporalidad por una cosecha se fue extendiendo en el tiempo, hasta alcanzar en algunos casos la permanencia. A partir de la década de 1960, considerando cada corriente nacional y cada contexto regional separadamente, puede afirmarse que la inmigración proveniente de los países limítrofes va adquiriendo un carácter residual, perdiendo

posiciones relativas en los mercados de trabajo; esta pérdida se acentúa en las provincias que, en cada contexto, se caracterizan por una mayor expansión del empleo.

La localización de fuerza de trabajo inmigrante en la estructura del empleo es altamente concentrada en pocos sectores (generalmente agropecuario, minero, manufactura o construcciones), y muy selectiva en comparación con la inserción económica de los trabajadores nativos, tanto locales de la provincia como migrantes internos (Marshall y Orlansky, 1983). Comparando datos de la inmigración limítrofe entre 1960 y 1970, Marshall y Orlansky (1983) observan un aumento significativo en el período, y acuerdan que la intensificación de la inmigración paraguaya de ambos sexos y la de la boliviana masculina explican la totalidad de este aumento y especifican que la concentración ocupacional de los inmigrantes, siempre muy selectiva en comparación con la de los trabajadores nativos, se acentúa durante la década: “la proporción del total de los trabajadores bolivianos y paraguayos (hombres) en el Gran Buenos Aires —que en 1970 se emplea en la construcción— duplica aproximadamente a la de 1960. La industria y el comercio adquieren un peso algo mayor que diez años atrás entre bolivianas y chilenas, aunque prosiguen siendo los servicios personales los que absorben la mayor fracción de la fuerza de trabajo inmigrante femenina en el área metropolitana...”, tal como se observa en la tabla siguiente.

Tabla 3. Inserción sectorial de la fuerza de trabajo inmigrante boliviana en el Gran Buenos Aires, 1960-1970. Proporción de cada sector económico seleccionado de la PEA

		1960	1970
Hombres	Manufactura	47,7	25,8
	Construcción	27,5	25,8
Mujeres	Manufactura	17,1	25,0
	Comercio	8,6	11,7
	Servicios personales	48,6	45,0

Fuente: Tomado de Marshall y Orlansky (1983), TEI CP 60/70.

Según dichas autoras, este incremento observable no parece ser el resultado de una sustitución de mano de obra nativa (locales y migrantes internos) por inmigrantes limítrofes, sino que en realidad estos últimos pasaron a cubrir el vacío generado por la falta de renovación de la inmigración de ultramar. Se observa, además, que en 1970 la inserción de los inmigrantes es también ligeramente

selectiva dentro de la industria, concentrándose desproporcionadamente en ramas económicamente más rezagadas, mientras que los migrantes internos y nativos del área se ubican sobre todo en las ramas más dinámicas.

Respecto de la migración boliviana en particular, hacia 1974 —en base a los datos analizados por Ardaya (1978) en un estudio ya clásico— puede apreciarse que mientras en el interior la mayoría de los bolivianos son potosinos —seguidos por tarijeños, cochabambinos, chuquisaqueños, de La Paz y de Santa Cruz—, en Buenos Aires el primer lugar lo ocupan los cochabambinos seguidos por potosinos, aún muy importantes, y emigrantes de Chuquisaca, La Paz, Tarija y Santa Cruz.⁷ Más de la mitad de los bolivianos del interior tienen inserción en el sector agrícola —especialmente los potosinos, chuquisaqueños y tarijeños, mayoritariamente hombres—, seguidos por trabajadores de la construcción (especialmente los cochabambinos), obreros calificados, y empleados en el comercio y los servicios —mayoritariamente de La Paz y Santa Cruz, con muchas mujeres. En cuanto a las mujeres, en el interior, la categoría de registro más poblada es la de “ama de casa”, seguida por empleadas de comercio y servicios —mujeres de La Paz y Santa Cruz, sobre todo—, y a mucha distancia las obreras —cochabambinas y pacañas; menos las potosinas— y las ocupadas en el servicio doméstico.⁸

En cambio, es claramente diferente la distribución ocupacional de los bolivianos en Buenos Aires. Los hombres bolivianos han trabajado mayoritariamente en la construcción desde antes de la década de 1960 —especialmente los cochabambinos, chuquisaqueños y potosinos—, pero es cada vez mayor la proporción de bolivianos en el sector (Ardaya, 1978), alcanzando a más de la mitad de los hombres bolivianos, incluyendo las actividades en la fabricación de ladrillos (“los hornos ladrilleros”). Los siguen los obreros calificados —sobre todo de Tarija, La Paz y Santa Cruz—, los empleados de comercio y servicios —de Tarija y La Paz— y los que se ocupan en oficios como la carpintería —de Cochabamba y Santa Cruz.

Las mujeres bolivianas en el mercado de trabajo de Buenos Aires, por su parte, declaran una mayor participación, trabajando más



7 Nos basamos en las tendencias que sugieren los datos analizados por Ardaya, a partir de la muestra del decreto 87/74.

8 Considerando las dificultades de registro asociadas con ciertas actividades “informales”, el altísimo porcentaje de “amas de casa” debe encubrir ocultamiento de otras actividades: contrabando, comercio intraregional, venta ambulante sin permiso, trabajo como “cuarta” (trabajadora no remunerada) en las fincas de tabaco o azúcar.

que sus paisanas del interior en el servicio doméstico, en la industria de la confección y en la industria (Ardaya, 1978). También en este caso debe haber existido un importante subregistro de inserciones laborales. La escasa información disponible sugiere que todavía hacia fines de la década del setenta los trabajadores inmigrantes en el Gran Buenos Aires proseguían concentrándose en los mismos sectores económicos habituales. La información con que se cuenta —datos sobre radicaciones otorgadas, Dirección Nacional de Migraciones— muestra que los inmigrantes (hombres) se ubican en ocupaciones que pueden atribuirse al sector construcciones como en otras que son industriales. Entre éstas, muchas son de naturaleza artesanal y de reparaciones, que pueden realizarse por cuenta propia. Entre las mujeres,⁹ una ligera disminución de su localización en el servicio doméstico podría estar motivada en la subdeclaración sistemática de una ocupación inestable —precisamente por tratarse de datos originados en solicitudes de radicación—, sobreregistrando en cambio una ocupación más calificada, la de modista, cuya frecuencia es abrumadora. En lo que se refiere al empleo femenino industrial, éste predomina en la actividad textil y en confecciones, especialmente entre las inmigrantes. Todas las mujeres están ubicadas en la rama de confecciones y con particular énfasis las inmigrantes. Esta rama es la que presenta condiciones de trabajo más desfavorables.

Es habitual que los migrantes de países limítrofes se ubiquen en forma desproporcionada en los sectores más desfavorecidos del mercado, si no por el salario al menos por la precariedad de la relación laboral y por condiciones contractuales más adversas, o condiciones de trabajo más duras y peligrosas, así como menos saludables. En el caso de la fuerza de trabajo inmigrante masculina, la selectividad se manifiesta tanto en su sobrerrepresentación en la agricultura, la minería, la industria y/o la construcción, como en su subrepresentación en los sectores más deseables, o más atractivos en términos sociales y económicos; en el caso de las mujeres, la selectividad se evidencia en su sobrecontratación en los servicios personales y en las actividades comerciales, presumiblemente por cuenta propia.

Si en un primer momento la residencia ilegal puede resultar atractiva para algunos extranjeros limítrofes, “con el tiempo se convierte en un verdadero boomerang que produce perjuicios directos a los trabajadores ilegales e incluso a los legales por la competencia

9 En el caso de las mujeres bolivianas involucradas en la migración, éstas participan con más frecuencia de un patrón migratorio asociativo (familiar) que de uno autónomo (individual), aunque dentro de esa pauta asociativa o familiar preservan un alto grado de autonomía (Balán, 1990).

generada. Ante todo, los lleva a trabajar en empresas que no respetan la legislación laboral existente, ni los convenios colectivos de trabajo, ni las jornadas laborales legales y otros beneficios, vale decir que es utilizado por patrones inescrupulosos que los emplean en la seguridad de que el trabajador no podrá hacer denuncia alguna sobre su situación ni exigir que se respeten sus derechos laborales, por cuanto aquella denuncia implicaría poner en evidencia su condición de residente ilegal” (Sassone, 1987).

Durante la primera parte de la década de 1970 se da un pico de afluencia de migrantes bolivianos a Buenos Aires, que se suma

Es habitual que los migrantes de países limítrofes se ubiquen en forma desproporcionada en los sectores más desfavorecidos del mercado, si no por el salario al menos por la precariedad de la relación laboral...

al crecimiento vegetativo de las cohortes anteriores. Los inmigrantes que llegan en este período provienen, por un lado, de una corriente de migración directa desde Cochabamba, que comienza a definirse claramente; y por el otro, de origen diverso —pero mayoritariamente potosinos y tarijeños—, que desde 1960 habían comenzado a desplazarse desde el noroeste hacia el área metropolitana y Buenos Aires (Ardaya, 1978). Es en esa época cuando en las calles del Gran Buenos Aires y la Capital Federal comienza a verse más frecuentemente la imagen hoy característica de “la boliviana que vende ajo y limones” en las puertas de ferias y mercados.

La inserción de la población boliviana en actividades agrícolas es claramente posterior. Estudios más cercanos en el tiempo permiten afirmar que los bolivianos en la Argentina participan de la característica general de migrantes indocumentados y de baja calificación, lo cual ha hecho que se inserten en la franja del mercado de mayor precariedad, donde predominan el trabajo a destajo y la baja remuneración; allí se encuentran a expensas de “la explotación o a los abusos por parte de los empleadores, quienes les pagan menores salarios y no les reconocen las cargas sociales, a la vez que no les otorgan los beneficios de la seguridad social, según lo dictaminan las leyes vigentes para los trabajadores” (Sassone, 1987).

De esta manera, establecen una competencia con el trabajador nativo o con el trabajador extranjero con residencia permanente, los cuales cuentan con el pleno amparo de las normas legales propias. Por lo tanto, al quedar al margen de la ley y decretos específicos, los migrantes indocumentados están expuestos a vivir en condiciones de marginalidad, situaciones que lógicamente inhiben toda posible agremiación como forma de defensa.

Entre los extranjeros limítrofes, y en especial entre los bolivianos, se advierte una altísima proporción de personas en edad activa, el 80% en el caso de las radicaciones definitivas otorgadas en el período 1970-1980. El grupo activo es el más productivo desde el punto de vista económico, el más reproductivo desde el punto de vista biológico, y el más móvil. Por su parte, el grupo de ilegales está formado por los más jóvenes, presentan un mayor predominio de hombres y también una mayor participación de activos, dado el carácter de migración laboral (Sassone, 1987). Se puede apreciar, además, que la inserción de hombres y mujeres sigue siendo altamente selectiva (Balán, 1990; Dandler y Medeiros, 1991).¹⁰

Un estudio sociológico (Dandler y Medeiros, 1991) analiza específicamente el fenómeno de la migración laboral temporaria de cochabambinos hacia la Argentina, buscando establecer patrones y determinar el impacto de la misma en las áreas de envío. La hipótesis central del mismo es que la migración hacia la Argentina constituye una opción importante en las estrategias económicas diversificadas de muchas unidades rurales y urbanas de Bolivia.¹¹ Se ingresa en el país en busca de trabajo a través de redes sociales y después de un tiempo de inserción se retorna periódicamente al lugar de origen, en un movimiento que denominan de circularidad.¹² Los recursos

10 Las bolivianas que viajan a la Argentina suelen trabajar de empleadas domésticas, vendedoras callejeras o artesanas. Las solteras se emplean como cosedoras o tejedoras, a las órdenes de otros bolivianos que firman contratos con fabricantes de ropa argentinos o coreanos. Estas mujeres solteras reciben una remuneración por pieza terminada o por hora, como las empleadas domésticas. Las mujeres encuentran trabajo gracias a sus parientes o en las oficinas de empleo (Dandler y Medeiros, 1991).

11 Las estrategias de ganarse la vida —como las denominan estos autores— incluyen desde la búsqueda de tierras bajas tropicales, el viaje hacia y desde los mercados y ferias regionales, el acceso a un trabajo remunerado o al empleo autónomo, o la emigración por largos periodos a Buenos Aires.

12 En este sentido, es importante la observación que hacen respecto de la “circularidad” de esta migración: “algunos migrantes, por ejemplo, trabajan en la Argentina y regresan frecuentemente a Bolivia por largos lapsos. Durante sus años en la Argentina, los migrantes trabajan para más de una empresa y generalmente cambian de trabajo (...); parte integral de esta estrategia migratoria es el hecho de que la Argentina ofrece flexibilidad de ingreso, de regreso y de residencia. No exige visas ni pasaje de regreso para que los bolivianos puedan entrar al país. El viajero puede obtener en la frontera

relevantes para desarrollar estrategias determinadas a menudo no sólo incluyen categorías económicas tradicionales —como tierra, trabajo y capital—, sino también factores menos tangibles como ritmo, información, *know-how*, redes sociales e identidad.¹³ Los migrantes bolivianos, más que tales, se consideran trabajadores. Ir a trabajar o conseguir un trabajo no implica necesariamente una migración en el sentido formal; “...se mueva el migrante al exterior o por el interior del país, su disposición es la de moverse cuando le parezca conveniente...”; para la mayoría de los migrantes “...la migración a Buenos Aires es una entre varias opciones, semejante a las que tienen en Bolivia...” (Dandler y Medeiros, 1991).

Estos autores introducen en la discusión la perspectiva del análisis de procesos al afirmar que la migración temporal no se puede estudiar con un planteo estático, sincrónico, sino que se la debe analizar con un planteo diacrónico, y en este sentido es interesante la información que presentan sobre distintas duraciones de la migración para varios grupos de edad, el regreso al país de origen y la posibilidad de volver a migrar. Un breve período de migración dura entre unos pocos meses y cuatro años; un lapso largo, entre cinco y veinte años. La mayoría de los emigrantes bolivianos analizados (el 61%) había estado en la Argentina un lapso breve, y la mayoría de ellos tenía entre 25 y 40 años de edad.

Este grupo podría volver a emigrar. En relación con el retorno, “...los pobladores de Cochabamba tienen siempre presente a Buenos Aires debido a la frecuente llegada de emigrantes de retorno que les cuentan sus éxitos o les llevan pruebas de los mismos...” (Dandler y Medeiros, 1991).

La migración de bolivianos se intensificó durante la última década del siglo pasado, al mismo tiempo que se produjeron cambios en el perfil de estos migrantes. La comparación entre las pirámides de población boliviana residente en Argentina nos muestra una ligera

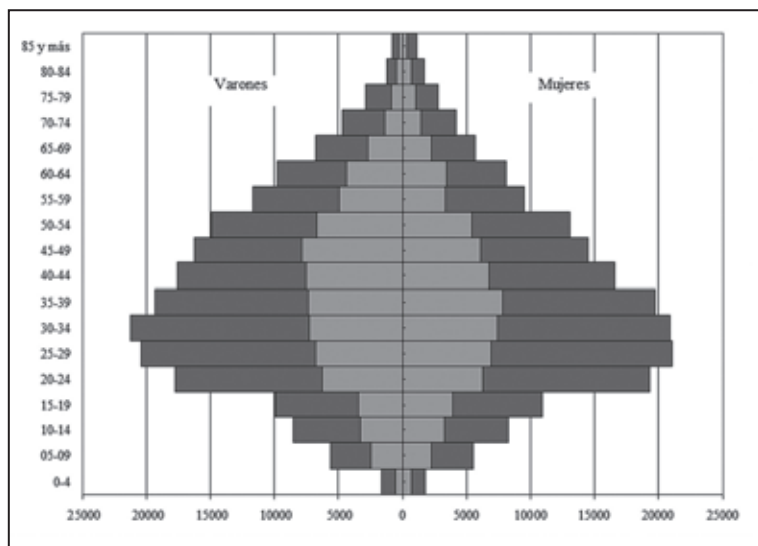


un permiso de 90 días para ingresar al país con la mera presentación de su cédula de identidad o de un salvoconducto...” (Dandler y Medeiros, 1991).

13 Respecto de las redes, describen “un emigrante de Cochabamba que llega por primera vez a Buenos Aires a buscar trabajo en la construcción generalmente se alojará en lo de un pariente o un compadre de su pueblo que, al mismo tiempo, lo guiará en la red de cochabambinos que le ayudarán a ingresar a un trabajo. Por otra parte, va a necesitar obtener otros permisos de residencia y de trabajo, que conseguirá gracias a la ayuda de otros compatriotas. Aunque es posible que no haya conocido con anterioridad a algunos de estos compatriotas y compadres, deberá no obstante activar esos lazos y asegurarse de su asistencia. Mas adelante puede que llegue, incluso, a desarrollar alguna actividad económica con ellos en Buenos Aires. Puede hacer todo esto porque comparte raíces comunes y el reconocimiento de pertenecer al mismo lugar de origen, lo cual conlleva ciertas obligaciones morales”.

feminización de los flujos migratorios, en tanto que la proporción de mujeres ha pasado del 48,2% en 1991 al 49,7% en 2001. Se trata, además, de una migración que ha incrementado sus efectivos, de manera especial en los grupos más jóvenes de edad laboral (entre los 15 y los 34 años), que suponen el 40,3% del total de migrantes en 2001, frente al 33,6% en 1991.

Gráfico 1. Pirámide de la población nacida en Bolivia residente en Argentina (1991 y 2001)



Fuente: Censos Nacionales de Población 1991 y 2001 (Argentina).

Junto a estas transformaciones en la estructura de la población migrante, se ha acentuado la tendencia a la concentración en el Área Metropolitana Bonaerense; así, los datos del CNP 1991 nos muestran que para esa fecha ya la mayoría de los inmigrantes bolivianos se encontraban localizados en dicho área (38,9%), con lo cual su presencia en la Argentina iba adquiriendo cada vez mayor visibilidad.

Tabla 4. Porcentaje de inmigrantes bolivianos por regiones (Argentina, 1991-2010)

	1991	2001	2010
1. Área Metropolitana	38,9	51,6	55,2
2. Resto de Buenos Aires	6,5	8,1	9,7
3. Centro	4,6	4,1	4,3
4. Cuyo	10,1	8,6	7,9
5. NEA	0,5	0,4	0,4

	1991	2001	2010
6. NOA	36,5	23,8	17,1
7. Patagonia	2,9	3,4	5,4
Total país	143.569	233.464	345.272

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Viviendas 1991, 2001 y 2010.

En tanto que los datos del CNP de 2001 muestran que más del 50% se encuentra ubicado en dicho área, habiéndose reducido notablemente la proporción de los ubicados en las áreas colindantes a su país. Esta mayor visibilidad en la capital del país sumada a la existencia de una fuer-

El inicio del siglo XXI abre un nuevo periodo en las migraciones latinoamericanas a España, caracterizado por el espectacular incremento de los flujos y los cambios en la composición por colectivos.

te crisis económica provocó además fuertes ataques xenófobos contra esta población, a la que se culpabilizaba de los elevados índices de desempleo, provocados por el fracaso de la política económica neoliberal aplicada en la Argentina durante la década del noventa.

Durante aquella última época, los migrantes bolivianos se incorporaron en determinados nichos laborales como la industria textil, la horticultura periurbana y la construcción, donde a partir de la conformación de enclaves étnicos en dichos sectores pudieron ubicarse laboralmente con ciertas ventajas en el mercado de trabajo metropolitano. La crisis de 2001-2002 aceleró la partida de algunos de estos inmigrantes, con suficiente experiencia en la inmigración después de su paso por la Argentina, hacia otros destinos como por ejemplo España e Italia en la Unión Europea.

3. España como nuevo destino de la migración boliviana

La migración latinoamericana a España participa, a grandes rasgos, de las tendencias señaladas para el conjunto de Europa. La presencia en España de inmigrantes procedentes de América Latina adquiere cierta relevancia durante los años sesenta, momento en el que comienza a invertirse la tendencia migratoria anterior de españoles

hacia países latinoamericanos (Herranz, 1998). En ese momento, la migración de América Latina se concentra en tres países —Cuba, Venezuela y Argentina—, que aglutinan el 70% del total de extranjeros procedentes de la región. Esta situación se mantendrá durante los años setenta y la primera mitad de la década del ochenta, aunque ya en este periodo se observa un descenso de la migración cubana y venezolana, y el crecimiento del flujo procedente de Argentina, Chile y Uruguay. Como en el resto de Europa, estas primeras migraciones estuvieron protagonizadas por refugiados políticos y, en menor medida, por trabajadores y estudiantes universitarios (Gil Araujo, 2004; López y Oso, 2007).

A partir de la segunda mitad de los años ochenta se asiste a una intensificación de los flujos migratorios —que duplican sus efectivos entre 1985 y 1995— y a un cambio en la composición por colectivos, con un mayor peso relativo de los inmigrantes procedentes de Perú, República Dominicana y Colombia. Ya no se trata, como en décadas anteriores, de una migración de refugiados políticos, sino de trabajadores para los que España comienza a representar una alternativa a la migración económica a Estados Unidos, debido a las menores barreras de acceso al país y a la oferta laboral en trabajos no cualificados (López y Oso, 2007). Durante todo este periodo, la migración boliviana es escasa, con un peso proporcional que no llega a superar en ningún momento el 1,5% del total de migración procedente de América Latina¹⁴.

El inicio del siglo XXI abre un nuevo periodo en las migraciones latinoamericanas a España, caracterizado por el espectacular incremento de los flujos y los cambios en la composición por colectivos. En 2001 la migración latinoamericana representa ya el 31% del total de la inmigración, superando por primera vez a la procedente de África. El fuerte incremento de la migración en la primera mitad de la década es importante en todas las nacionalidades pero especialmente en los procedentes de Ecuador, Colombia y Argentina. Por su parte, el flujo migratorio de bolivianos a España comenzó a crecer a partir del año 2000 y se ha mantenido elevado hasta 2007, año en que entró en vigor la exigencia de visado para ingresar en el país.

14 Estos datos coinciden con los obtenidos por la Encuesta Nacional de Inmigrantes (2007), según la cual sólo el 1,8% de los bolivianos residentes en España habría llegado al país antes de 1997, mientras el 85% lo habría hecho entre 2002 y 2007.

Tabla 5. España: Extranjeros procedentes de Latinoamérica, principales nacionalidades (2000-2008)

	Ecuador	Colombia	Bolivia	Argentina	Perú
2000	20.481	25.247	2.117	23.351	27.422
2001	139.022	87.209	6.619	32.429	34.975
2002	259.522	191.018	13.517	56.714	44.752
2003	390.297	244.684	28.432	109.445	55.915
2004	475.698	248.894	52.345	130.851	68.646
2005	497.799	271.239	97.947	152.975	85.029
2006	461.310	265.141	139.802	150252	95.903
2007	427.099	261.542	200.496	141.159	103.650
2008	420.110	280.705	239.942	145.315	120.272
2011	306.380	244.670	184.706	108.390	121.851

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes, INE.

Para explicarnos por qué estas nuevas dinámicas migratorias tienen como destino España, y en particular la que corresponde a la migración desde Bolivia, tres hechos internacionales pueden considerarse fundamentales, añadidos a la dimensión de crisis interna en Bolivia producto de la agudización de las contradicciones del esquema neoliberal frente a las demandas de los movimientos sociales que generaban un clima de inestabilidad de amplio espectro:

- a) El primero de estos aspectos internacionales tiene que ver con el surgimiento y consolidación de nuevos mercados laborales que demandan determinada mano de obra (básicamente en las áreas de servicios y construcción), es decir que el crecimiento económico experimentado por España en los últimos decenios por su ingreso a la Comunidad Europea lo convirtió en un nicho laboral importante de mano de obra latinoamericana, sobre todo de los países andinos.
- b) En segundo lugar, un hecho importantísimo que marcó el nuevo itinerario de los bolivianos hacia España: la crisis económica que afectó a la República Argentina a finales del año 2000 y que produjo un fuerte impacto en las familias migrantes bolivianas, llevando a muchas de ellas a convertirse en pioneras de la migración hacia España y a activar las redes sociales y familiares en esta nueva dinámica. Este aspecto (migrantes bolivianos que salen de la Argentina en este período con destino a España) podría ser un elemento clave al momento de explicarnos la magnitud y rapidez de este proceso.

- c| Finalmente, el tercer aspecto tiene que ver con los atentados del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas en Nueva York; este hecho no sólo endureció las medidas migratorias para ingresar en los Estados Unidos sino que también definió las políticas de seguridad nacional en referencia a sus fronteras. Hay que recordar que para los potenciales migrantes bolivianos (sobre todo de Cochabamba), los Estados Unidos de América constituyen el ícono de la migración internacional.

En lo que respecta a España como principal país de recepción de la migración latinoamericana a Europa, podemos destacar también factores diversos. A nivel económico, su ingreso en la Unión Europea trajo aparejada “una nueva organización de la producción, representada por una expansión de los servicios y la concentración de la actividad económica en las grandes ciudades”, que generó un incremento de “trabajos de bajo salario, tanto para el mantenimiento del sector de servicios avanzados y especializados como para atender los nuevos estilos de vida de la creciente mano de obra profesional” (Herranz, 1998). Otro cambio clave fue la creciente incorporación de las mujeres españolas al mercado de trabajo, principalmente en las grandes ciudades, lo que unido a la falta de reparto de las tareas domésticas y la ausencia de servicios públicos, provocaría un paulatino aumento en la demanda de trabajadoras para el empleo doméstico y de cuidados. En este contexto, determinados segmentos del mercado laboral como los servicios de proximidad, la actividad agrícola y la construcción se convertían en nichos laborales para la población inmigrante.¹⁵

Se está, por tanto, ante un flujo migratorio que tiene un carácter muy reciente y que, además, se ha consolidado en un período de tiempo muy breve. Los datos del Padrón Municipal de Habitantes (Tabla 5) dan cuenta de la rapidez con la que España se convirtió en país de destino para estos migrantes.

En 1998, el número de bolivianos empadronados en España era de 1.249, diez años más tarde esta cifra se sitúa en 236.048 personas, lo que convierte a este colectivo en el sexto en importancia, por detrás de Rumania, Marruecos, Ecuador, Reino Unido y Colombia. A

15 Tampoco podemos olvidar, como factor explicativo en la configuración de los flujos migratorios a España, la política migratoria seguida en los últimos años, que ha convertido a los migrantes latinoamericanos en “los preferidos del siglo XXI” (Izquierdo, 2002).

la hora de comprender el fuerte incremento de la migración boliviana no debemos subestimar el papel que han jugado las cadenas y redes migratorias, tanto en la decisión de migrar como en el asentamiento de esta población en España. Así, según datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (2007), el 65,8% de los bolivianos que residían en España señala que tuvo influencia de algún conocido de su país de nacimiento que ya había emigrado a España y el 84,7% tenía contactos en ese país al momento de su llegada. Estas redes constituyen el sustrato relacional y material en el que se sostiene una cultura migratoria fuertemente arraigada en determinadas zonas de Bolivia, como Cochabamba

El inicio del siglo XXI abre un nuevo periodo en las migraciones latinoamericanas a España, caracterizado por el espectacular incremento de los flujos y los cambios en la composición por colectivos.

(Hinojosa, 2008a), fruto de una larga tradición de migraciones, tanto internas como internacionales.

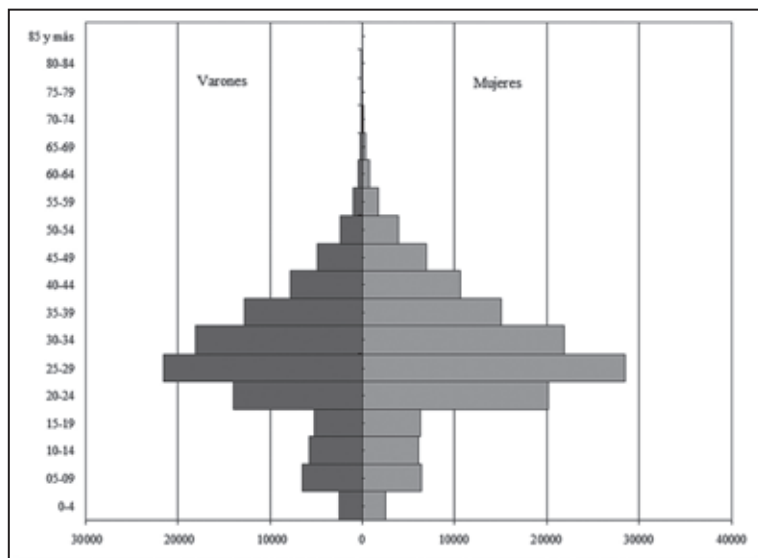
Hace una década, la inmigración boliviana mostraba un patrón de asentamiento con una fuerte concentración en Madrid y Cataluña, donde residían el 43,2% y el 19,3%, respectivamente, del total de bolivianos asentados en España. En la actualidad, aunque estas dos comunidades siguen siendo las que aglutinan mayor porcentaje de bolivianos, es evidente su dispersión geográfica hacia otras zonas de la península, especialmente en las regiones mediterráneas y el sur.¹⁶ El fuerte crecimiento económico que durante la primera parte de esta década han experimentado estas zonas, vinculado a la agricultura intensiva y la construcción, unido al establecimiento de cadenas migratorias, explican en buena medida la distribución geográfica del colectivo boliviano en España.

Las características socio-demográficas de la migración boliviana son similares a las que presentan otros colectivos

16 A pesar de esa mayor dispersión, cinco comunidades autónomas concentran, en 2008, el 80% de los bolivianos residentes en España: Cataluña (25,2%), Madrid (23,8%), Comunidad Valenciana (12,7%), Andalucía (9,2%) y Murcia (8,6%).

latinoamericanos de reciente llegada a España. Se trata, en primer lugar, de una migración que muestra un carácter feminizado, no sólo por la mayor presencia de mujeres, sino porque son ellas las que inician el proceso migratorio, actuando como pioneras en la formación de cadenas y redes migratorias: ya en 1998 el 56,3% de los migrantes procedentes de Bolivia eran mujeres, una proporción que se ha mantenido constante durante los últimos diez años.¹⁷ En segundo lugar, estamos ante una migración joven y que presenta un carácter familiar. Los datos de la población nacida en Bolivia por edades muestran un colectivo relativamente más joven que el ecuatoriano o el colombiano, con una mayor concentración en los grupos de edades jóvenes vinculadas con la actividad laboral.

Gráfico 2. Pirámide de población nacida en Bolivia residente en España (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Municipal de Habitantes, INE.

17 Conviene destacar, sin embargo, que en comparación con otros colectivos como el ecuatoriano o el colombiano, la migración boliviana de finales de la década pasada presenta un menor grado de feminización. Además, a diferencia de estos dos colectivos, en los que la razón por sexos ha tendido a equilibrarse, en el colectivo boliviano se ha mantenido constante esa proporción, lo que podría obedecer a que se trata de una migración más reciente.

En 2008, el 77,8% de los bolivianos residentes en España se concentra en el grupo de 20 a 49 años, mientras que en los otros dos colectivos ese porcentaje se sitúa en torno al 67%. La pirámide de población nos muestra, además, un importante volumen de menores y jóvenes (el 12,6% tiene menos de 15 años), lo que nos indica que se trata de un flujo que en muy poco tiempo se ha configurado como una migración de tipo familiar.¹⁸

A diferencia de lo que sucede con otros colectivos, apenas disponemos de estudios sobre la situación de los migrantes bolivianos en España,¹⁹ sin embargo trataremos de realizar una aproximación a las condiciones de inserción residencial y laboral de esta población, a través de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (2007) y de los datos laborales que ofrece el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Antes, sin embargo, deberíamos atender a su situación jurídica, ya que tiene importantes implicaciones a la hora de interpretar adecuadamente las condiciones de inserción. En este sentido, es importante destacar el elevado número de inmigrantes bolivianos indocumentados²⁰ que, según datos de enero de 2008, sería unas 166.553 personas (el 70,6% del total de bolivianos empadronados), lo que sitúa a este colectivo muy por encima del porcentaje para el total de extranjeros (24,5%). Es complejo determinar las causas de esta elevada proporción de indocumentados, aunque sin duda el carácter reciente del flujo boliviano ha impedido en buena medida su acceso a los procesos de regularización extraordinaria y por arraigo. Lo que resulta indudable es que la irregularidad constituye una limitación importante para la inserción normalizada en todos los ámbitos y, de manera especial, en la vivienda y el empleo.

Respecto al primero de estos ámbitos, la Encuesta Nacional de Inmigrantes aporta datos sobre la composición de los hogares inmigrantes, aunque la información no está desagregada por países, sino agrupada por áreas de procedencia. Bolivia se incluye, junto con Ecuador, Colombia y Perú, en el grupo de países andinos, donde el tipo de hogar más frecuente es el formado por una pareja



18 La Encuesta Nacional de Inmigrantes (2007) confirma este carácter familiar: un 34,8% de los inmigrantes están casados y, de ellos, el 73% vive con su esposa o esposa en España; además, entre aquellos que tienen hijos, un 44,4% convive con ellos.

19 Una excepción a esta falta de estudios sobre este colectivo es el trabajo realizado por la Asociación de Cooperación Bolivia-España (ACOBEB, 2007) sobre la situación de los migrantes bolivianos en Madrid y Barcelona.

20 El número de indocumentados es la diferencia entre el número de empadronados y el número de permisos en vigor (certificados de registro y tarjetas de residencia).

con o sin hijos, seguido de los hogares monoparentales. Este tipo de hogares, estructurados en torno a un núcleo familiar, representan el 69% del total, un porcentaje que —aunque inferior al del total de inmigrantes, que se sitúa en el 73,3%— muestra el carácter familiar de esta migración.

Sin embargo, también es elevado el porcentaje de hogares sin núcleo familiar y aquellos en los que conviven varias parejas con o sin hijos (19,8% frente al 14,4% para el total de inmigrantes). Para interpretar adecuadamente este último dato hay que introducir la dimensión temporal, en tanto que el tipo de hogar correlaciona con el tiempo de estancia en España.²¹ Como hemos podido detectar en diversos estudios realizados en la Región de Murcia (Torres, 2007; Gadea, 2008), las familias que han logrado alcanzar una cierta estabilidad jurídica y laboral, aunque sea precaria, han accedido a viviendas familiares en alquiler o propiedad, mientras que una buena parte de la población inmigrante, con condiciones de inserción menos estables, reside en viviendas de alquiler compartidas, muchas veces en condiciones de subarriendo. En el caso de la migración boliviana, teniendo en cuenta su carácter reciente y el elevado porcentaje de indocumentados, podríamos suponer que su participación en los hogares menos estructurados es mayor que la del resto de colectivos andinos y que, por tanto, sus condiciones de inserción residencial son más precarias, especialmente en el caso de hogares formados por varias parejas, con o sin hijos.

Respecto a la situación laboral, cabe apuntar en primer lugar que el número de trabajadores bolivianos en alta laboral no ha dejado de crecer en la última década. A finales de los años noventa representaban sólo el 1% de los trabajadores procedentes de América Latina, en 2007 ese porcentaje alcanza el 7,6%, con significativa presencia de mujeres, que representan el 55,1% del total.²² La mayoría de estos trabajadores están afiliados al régimen general (68,1%), aunque también es importante su participación en el régimen especial

21 La encuesta señala que entre los migrantes que han llegado en el periodo 2003-2007, como es el caso de la mayoría de la población boliviana, “la proporción de hogares menos estructurados es mayor y lo contrario también es cierto, los hogares compuestos por parejas con o sin hijos son proporcionalmente más cuanto más temprano han llegado sus miembros” (ENI, 2007: 48).

22 No debemos olvidar, sin embargo, que estos datos se refieren únicamente al empleo regulado y que, por tanto, no reflejan el trabajo en la economía sumergida. Aunque no es posible determinar la participación de este colectivo en el trabajo irregular, cabe suponer que su presencia es importante, dado el alto número de indocumentados entre la población boliviana.

de empleados del hogar (23,7%)²³ y en el agrario (7,1%), donde presentan tasas superiores al conjunto de trabajadores procedentes de América Latina.

En segundo aspecto a destacar es su concentración en determinados sectores de actividad y ocupaciones, un fenómeno que por otro lado es común al resto de colectivos inmigrantes y donde existen diferencias significativas en función del sexo. Los varones bolivianos se concentran en la construcción, el sector que más ha contribuido al crecimiento del empleo desde finales de los años noventa y que, en la actualidad, se está viendo más afectado por la crisis económica (Pajares,

Los trabajadores bolivianos se han insertado en los puestos con menor cualificación de la construcción y los servicios, precisamente aquellos donde la temporalidad y la precariedad laboral son más elevadas.

2008). Las mujeres, sin embargo, tienen mayor presencia en los servicios, principalmente en el servicio doméstico y, en menor medida, en la hostelería. En estos sectores, los trabajadores bolivianos se ocupan en las categorías laborales más bajas, con una fuerte presencia en la de “trabajadores no cualificados”, que en 2006 suponía el 51,4% de los contratos registrados para este colectivo.

Esta inserción tan selectiva responde más a una segmentación étnica del mercado laboral español que a las cualificaciones de estos migrantes y a sus trayectorias laborales en origen. Según la Encuesta Nacional de Inmigrantes, el 56,4% de los bolivianos se encontraba trabajando en el momento de migrar a España, principalmente en ocupaciones relacionadas con el comercio, la actividad manufacturera y la construcción.

La siguiente tabla, donde se muestra la distribución de los trabajadores bolivianos por rama de actividad en origen y destino,

23 Los bolivianos son los trabajadores que más concentrados están en el régimen de empleados del hogar, aunque se ha producido una evolución en el último año: en enero de 2006 el 44,6% de los bolivianos afiliados a la Seguridad Social lo estaban como empleados del hogar y dos años después ese porcentaje ha bajado al 23,7% (Pajares, 2008: 54).

muestra claramente una inserción laboral más diversificada en el país de origen y una importante participación en ocupaciones con un estatus laboral medio. En destino, lo que encontramos de nuevo es una fuerte concentración en dos ramas de actividad (los servicios a los hogares y la construcción), donde se ocupan más de la mitad de los trabajadores y una ausencia en las ramas de actividad de mayor estatus laboral.

Los trabajadores bolivianos se han insertado, de manera preferente, en los puestos con menor cualificación de la construcción y los servicios, precisamente aquellos donde la temporalidad y la precariedad laboral son más elevadas.²⁴

En este sentido, participan de lo que podríamos denominar el perfil latino de inserción laboral, compartido con otros colectivos como el ecuatoriano y el colombiano, y diferente del que presentan los trabajadores procedentes de Europa y África, pero también de otros colectivos latinoamericanos, como el argentino o el cubano. No debemos olvidar, además, que el flujo boliviano es muy reciente en el tiempo y que, por tanto, siguen muy concentrados en determinados “nichos laborales”, como el servicio doméstico y la agricultura, que constituyen la puerta de entrada al mercado laboral y que otros colectivos, con una trayectoria más dilatada, han empezado a abandonar.

Tabla 6. Inmigrantes bolivianos según rama de actividad en los países de origen y destino (2007)

	Origen	Destino
Actividades de los hogares	3,4	31,4
Actividades inmobiliarias, servicios empresariales	8,9	8,3
Actividades sanitarias y veterinarias, servicio social	6,0	1,8
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	3,6	0,5
Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	4,9	6,0
Comercio, reparación de vehículos de motor y artículos personales	23,1	7,3
Construcción	11,0	20,3
Educación	4,3	0,0
Hostelería	5,5	7,1
Industria manufacturera	12,6	8,2
Industrias extractivas	0,2	0,5
Intermediación financiera	1,1	0,0
Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad	4,7	2,4

24 A esto debemos añadir el elevado número de inmigrantes bolivianos indocumentados que previsiblemente, si tenemos en cuenta las trayectorias de inserción de otros colectivos, trabajan de manera irregular en el servicio doméstico, la agricultura o la hostelería, en situaciones de precariedad laboral todavía mayores.

	Origen	Destino
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	0,2	2,1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	10,4	4,1
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENI 2007, INE.

4. El caso de la migración desde Cochabamba

Buena parte de lo expuesto hasta ahora sobre migraciones tradicionales al exterior de Bolivia corresponde a la experiencia de los valles cochabambinos. Su presencia en casi todos los destinos forma parte de la idiosincrasia propia del *cochala*. Se hallan entre los emigrantes más antiguos a la Argentina, en su momento fueron los que consolidaron la presencia boliviana en los Estados Unidos y ahora, a comienzos del siglo XXI, son los primeros en consolidar la presencia en un nuevo nicho laboral en España.

De acuerdo a datos logrados a partir de los registros de vacunación contra la fiebre amarilla para el período 2000-2007, que incluye otros destinos al exterior de Bolivia, la emigración proveniente del Departamento de Cochabamba es significativa: 85.455 personas. Esta cifra es altamente impactante para un departamento que registraba una población total de 1.455.711 habitantes según el censo de 2001. Si incluimos en el análisis estimaciones del año 2006 y principios de 2007 considerando a la Argentina, tenemos que un 10% de la población de Cochabamba ha salido del país en los últimos siete años. En esto también hay que contabilizar los retornos; sin embargo estos retornos, sean voluntarios o forzados (deportaciones), no dejan de afirmar el hecho de la fuerte movilidad socio-espacial que se da en el Departamento de Cochabamba.

En el Cuadro N° 1 se explicita con mayor claridad y detalle para el presente siglo esta diáspora que se vive en Cochabamba con una diversidad de destinos. En orden de importancia tenemos a España (56,6 %), Brasil (17,6%), México-Estados Unidos (8,1%) e Italia (7,4%). Más de un 10% de los emigrantes de Cochabamba prefieren otros destinos tanto en América (Chile, Perú, Venezuela) como Europa (sobre todo Inglaterra, Suecia, Francia y Alemania). Es fundamental subrayar que en este Cuadro destinos importantes como la Argentina están subrepresentados, ya que la fuente para la elaboración del mismo son los registros de vacunación contra la fiebre amarilla, requisito indispensable para viajar a países de Europa, EE.UU., Brasil y otros pero no así para la Argentina, Chile o Perú.

**Tabla 7. País de destino emigración internacional
Cochabamba 2000-2005**

País	Año						Total	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005		%
España	739	1.175	5.435	10.921	18.321	11.741	48.332	56,6
Brasil	2.230	2.078	2.346	2.156	2.551	1.996	13.537	15,6
México-EE.UU.	1.566	1.288	1.187	1.007	988	951	6.987	8,1
Italia	243	405	971	1.477	1.727	1.475	6.318	7,4
Otros América	380	516	621	543	991	1.122	4.173	4,9
Otros Europa	185	263	765	877	1.184	944	4.218	5,0
Otros							2.070	2,4
Total							85.455	100

Fuente: Elaboración de Alfonso Hinojosa (2008b) sobre la base de registros de vacunación contra la fiebre amarilla.

Este cuadro expresa muy bien la idea de multipolaridad en la nueva fisonomía de la migración, cochabambina en particular y boliviana en general. El esquema de migración pendular entre dos puntos establecidos y fijos en el espacio y el tiempo han dado lugar a dinámicas más complejas de circulación espacial y territorial en más de un destino externo y un origen interno. Hay inferencias de familias migrantes bolivianas en la Argentina que no sólo salieron a España sino también a los Estados Unidos de América, desde donde hoy en día mantienen a sus familiares residentes en el populoso barrio boliviano Charrúa en Buenos Aires. Esta dimensión de multipolaridad que se observa como característica sobresaliente en los actuales desplazamientos poblacionales de los valles cochabambinos debe entenderse en el contexto de la globalización, pero también a partir de las experiencias y el acumulado migratorio que estas sociedades han ido desarrollando a lo largo del tiempo, lo cual les posibilita acceder a diversos mercados laborales a escala internacional recurriendo a prácticas comunales.

En este sentido, hay que interpretarlas considerando también el aspecto más básico sobre el cual se van acrecentando las migraciones: el despliegue desde el núcleo familiar de relaciones sociales que activan y posibilitan redes para los desplazamientos migratorios.

5. Una migración de carácter transnacional

El conjunto de elementos descritos, los datos empíricos que muestran la magnitud de los actuales flujos de bolivianos hacia España y sus características, entre las que destacan los lazos familiares, las redes

sociales y los vínculos económicos, comunicativos y culturales como impulsores y posibilitadores de dichos procesos, nos llevan a plantear la recreación de “espacios transnacionales” de la *bolivianidad* (Grimson, 2005) en Madrid y Barcelona, ciudades denominadas globales por Saskia Sassen (2003).

La conformación de estos “espacios transnacionales” en tanto campos sociales emergentes es altamente favorecida por algunas características del origen y *performance* de los migrantes. En nuestro caso, los datos de una encuesta realizada a emigrantes cochabambinos a España (Hinojosa Gordonava, 2009) indica

Las relaciones a partir de lazos familiares, de compadrazgo, de ahijados y otras funcionan como redes invisibles que fortalecen las estrategias de subsistencia en las que los lazos de solidaridad se mantienen a pesar de estar mediados por relaciones de tipo asalariada.

que un 88,4% tiene familiares en dicho país. El 87,8% de los encuestados afirma tener a alguien que espera su llegada. Cuando se pregunta “quién espera su llegada”, el 28,7% indica que la persona que espera su llegada es un hermano o hermana; otro familiar no especificado representa el 27,2%; una persona amiga (no familiar) el 16,6%; 13% el esposo o esposa y un 8,5% la madre (reunificación familiar). Cuando indagamos sobre el tiempo de estadía de los familiares y/o conocidos en España, encontramos que el 38,8% se halla entre uno y tres años; el 24,8% entre cuatro y seis años; y el 11,6% menos de un año. Estos datos señalan la importancia de la familia (sobre todo de algunos miembros, como los hermanos) y las redes que se establecen a partir de ella en los actuales flujos migratorios, al mismo tiempo que evidencian que se trata de movimientos recientes.

6. La familia, los parientes y las redes sociales

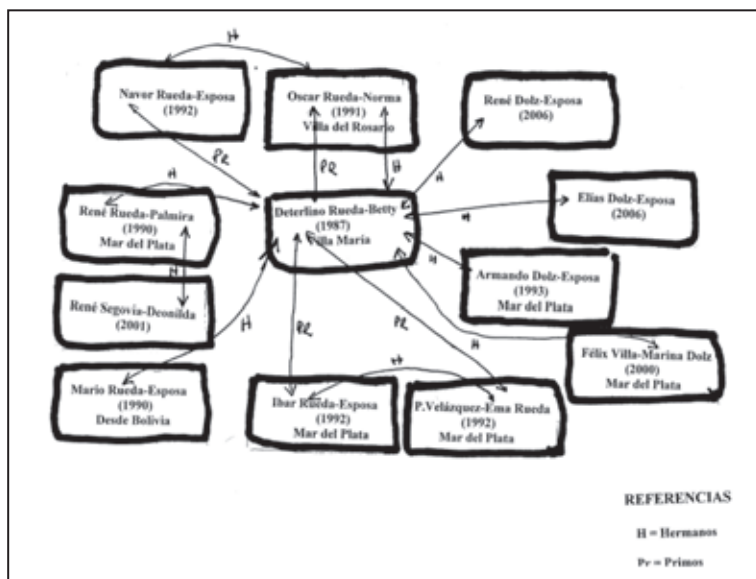
Las relaciones a partir de lazos familiares, de compadrazgo, de ahijados y otras funcionan como redes invisibles que fortalecen las estrategias de subsistencia en las que los lazos de solidaridad se mantienen a pesar de estar mediados por relaciones de tipo asalariada. Por otro lado, una parte importante de las uniones matrimoniales

se dan, en primer lugar, entre personas reconocidas como de la comunidad o nacionalidad. Los acontecimientos sociales, las fiestas religiosas y los encuentros deportivos son espacios sociales que permiten a muchos migrantes reconocerse como miembros o partícipes de una comunidad.

Alison Spedding, con referencia a las comunidades rurales del altiplano y yungas del Departamento de La Paz, señala: “[t]odos estos elementos implican que la migración de un miembro del núcleo familiar o de la familia en pleno no es el resultado más o menos mecánico de la combinación de uno, dos, tres o más variables, sino una estrategia y un proceso que depende a la vez de las estrategias y procesos realizados por sus parientes y otros miembros de su comunidad e incluso de la región” (1999: 11). Estas lógicas y prácticas se amplían perfectamente a lo transnacional, tal como lo describe el siguiente relato de una mujer cochabambina que está radicada en España desde 2003:

*“Yo les he hecho venir, ahora toditos mis hermanos están aquí, menos uno, el mayor. A partir de mí han venirlo cuatro, después sus mujeres están aquí de toditos (...) los hijos del (hermano) mayor están con él y la mujer llegó hace cuatro o cinco meses a Coruña; de mi hermano, el segundo, está él, la mujer y sus dos hijos, su hija que recién llegó hace cuatro meses y tiene un hijo de un año que nació aquí, él dice ‘yo ya no voy más allá porque allá no hay futuro’, y bueno, quiere quedarse aquí; después, del tercero vino la mujer primero, yo también le ayudé a venir, luego le trajo al marido ella por cuenta propia y luego ya se trajeron, para Navidad creo, a los dos hijos y ya están los cuatro allá en Coruña, ambos ya tienen papeles y están muy bien ya tienen a los hijos allá e igual no piensan en irse allá (Cochabamba), (...) después, el que le sigue, que sería mi hermano César, igual, despuecito de mí vino, estuvo aquí dos años y también hizo traer a su mujer y sus **tíos hijos**. Y mi hermana está aquí, también vino después de mí... (Amparo, Madrid, 20/06/06).*

Y de una manera similar sucede en ciertas regiones de la Argentina, cuando podemos apreciar cómo se agrupan bolivianos de un mismo pueblo de Tarija en el área rural de una ciudad de Córdoba, Río Cuarto, para lograr una masa crítica para competir con los locales en la producción hortícola:



Por otra parte, en el mantenimiento de los lazos afectivos a distancia cumplen un rol central las TICS: celulares, chat, telefonía fija, uso de Skype, redes sociales, etc., permiten mantener los vínculos frecuentes a distancia. En las entrevistas realizadas por Guaygua y su equipo, se menciona que la madre emigrada riñe a sus hijos por teléfono por cuestiones de la vida cotidiana (como modo de indicar su participación en el día a día transfamiliar) y cómo las familias invierten en tecnología para mantener el contacto. Lo mismo sostiene Hinojosa en su investigación para el caso de los migrantes cochabambinos en España²⁵.

7. La crisis en España

¿Cómo influyó sobre la población inmigrante la crisis económica que se desató en España a inicios de la nueva década? Según Arango

|||||

²⁵ “El enorme desarrollo tecnológico experimentado en las últimas décadas no sólo ha significado el incremento y la mayor rapidez de las comunicaciones, sino también ha trastocado las nociones de tiempo y espacio para generar formas novedosas de convivencia en mundos separados y diferentes pero a la vez conectados y simultáneos. Dependiendo del estrato socioeconómico y de la responsabilidad familiar, la comunicación telefónica es diaria, semanal o mensual. Muchos migrantes llaman a sus casas en Bolivia los fines de semana o se comunican por Internet. Los sábados y domingos, los locutorios de los barrios de concentración boliviana son concurridos, en cada cabina se vive una historia cargada de sentimientos fuertes, de ausencias y evocaciones, pero también de esperanzas y promesas puestas en el futuro” (Hinojosa, 2009: 60).

(2012), en España la crisis ha golpeado con especial dureza a la población inmigrada. Sus niveles de desempleo son aun más astronómicos que los de la población general (tasa de paro 2011 para españoles: 22,21%; para extranjeros: 36,95%), y lo mismo ocurre con las proporciones de parados de larga duración y de familias que tienen todos sus miembros en paro. Para no pocos inmigrantes la pérdida del puesto de trabajo conlleva la del permiso de residencia, lo que supone una irregularidad sobrevenida que se extiende a sus hijos. En términos generales, la crisis está suponiendo el agravamiento de los rasgos que permitían calificar de desfavorecida su inserción en el mercado de trabajo. Las implicaciones sociales de tal deterioro no son menos severas, empezando por el aumento de las situaciones de emergencia y exclusión.

No obstante, el clima social en el que se desenvuelve el fenómeno de la inmigración en España no registra los grados de crispación observables en países menos castigados por la crisis. Ello puede resultar sorprendente, sobre todo para observadores situados allende nuestras fronteras.

Las razones de esta relativa excepcionalidad no son fáciles de identificar. No debe ser ajeno a ella el fuerte predominio de jóvenes adultos en la población inmigrada, con su elevada tasa de actividad económica, y el amplio consenso existente acerca de su positiva contribución a la economía. También ha debido influir una cultura política profundamente reformulada en los años de la Transición, fuertemente igualitarista y proclive al reconocimiento universal de derechos, que seguramente subyace a los considerables esfuerzos desplegados por diversos poderes públicos en favor de la integración, en estrecha colaboración con un vigoroso tercer sector.

Pese a su extremada severidad —reafirma Arango—, la crisis no ha alterado significativamente el clima social en el que se desenvuelve la inmigración, aunque sin duda ha deparado un contexto mucho más adverso y algunos motivos de preocupación.

8. ¿Pegando la vuelta?

A pesar de lo expuesto en el punto anterior, y de acuerdo con los últimos datos del Padrón INE (enero 2012), puede apreciarse que entre 2008 y fines de 2011 se produce una caída de la población de inmigrantes latinoamericanos en España, y los mayores descensos se registran entre los ciudadanos de Ecuador (-54.330), Colombia (-28.506) y Bolivia (-14.374), de tal manera que el cuadro que se podría ofrecer en la actualidad en relación con el pico alcanzado en 2008 por los inmigrantes latinoamericanos, sería el siguiente:

Tabla 8: Inmigrantes latinoamericanos en España entre 2008 y 2011

	Ecuador	Colombia	Bolivia	Argentina	Perú
2008	420.110	280.705	239.942	145.315	120.272
2011	306.380	244.670	184.706	108.390	121.851
En %	-37,1	-12,8	-12,0	-30,7	+1,3

Fuente: INE. Avance de la explotación estadística del Padrón al 1º de enero de 2012 (datos provisionales).

Esta disminución que se aprecia entre 2008 y 2011 no necesariamente implica regreso a Bolivia o hacia la Argentina, ya que la cifra es-

La migración de bolivianos a España debe entenderse en el marco de la creciente globalización de la economía y la política, donde los flujos se redefinen y se amplían, modificando los perfiles y las conexiones migratorias entre diversas regiones.

conde los casos de adquisición de la nacionalidad española, que no fueron pocos.

Ratificando esto último, y reafirmando en parte las conjeturas de Arango (2012) expuestas párrafos más arriba, un retornado boliviano en la Argentina —Freddy Heredia, argentino hijo de bolivianos²⁶—, nos comentaba recientemente que en 2002, durante la crisis económica en la Argentina,²⁷ vivía en el Barrio Charrúa,²⁸ y decidió irse a Europa,²⁹ en particular a España, como lo hicieron después tan-

26 Su padre era de Potosí y su madre de Oruro, entraron en la Argentina en el '45, durante la primera época de Perón.

27 "...era la época del corralito...".

28 El barrio conocido como Charrúa, ubicado en el sur de la ciudad de Buenos Aires, en el límite de los barrios de Villa Soldati y Nueva Pompeya, fue una ex villa miseria, la número 12 hasta el año 1991, cuando mediante la compra de los terrenos que ocupaban, comenzó a ser transformada en un incipiente barrio. Sus cuadras habían sido ocupadas por migrantes del interior del país primero. Luego, desde fines de los años cincuenta, comenzó a recibir un constante contingente de emigrantes desde el valle alto de Cochabamba, ubicado en la zona central de Bolivia, hasta ser el territorio de referencia, el lugar más conocido y reconocido de la comunidad boliviana radicada en Argentina.

29 Por ese entonces manejaba un remise durante toda la jornada, y alcanzaba a sacar 15 pesos al día.

tos otros bolivianos e hijos de bolivianos y argentinos. Permaneció allí, especialmente en Barcelona, donde ya vivía una de sus hermanas.

Comenta Freddy que en la época en que llegó “...no había bolivianos ni argentinos en España, sólo marroquíes y ecuatorianos...”, y todavía no distinguían bien a un boliviano de un ecuatoriano; “...creíamos que estábamos viendo bolivianos, y era un ecuatoriano...”; tampoco existían restaurantes bolivianos; “...teníamos muchas ganas de comer comida boliviana..., pero no encontrábamos...; así que empezamos a comer chicharrón ecuatoriano...”; “...con los argentinos pasaba igual, cuando escuchábamos algún che boludo!, era un reencuentro con la Patria...”; en cambio “...ahora es como esto (señalando una calle del barrio de Pompeya, en Buenos Aires, poblada de transeúntes bolivianos); no hay novedad...”.

Al preguntarle sobre la posibilidad de un retorno masivo de inmigrantes bolivianos, nos dice que “...no es mucha la gente que ha vuelto...”; “...no se quiere venir nadie —afirma enfáticamente—; aun en estas condiciones, el nivel de vida, la seguridad es mayor...; la contención social, esto es muy importante, si no sería un infierno...; el Estado te da 400 euros por mes (en concepto de paro, a los migrantes nacionalizados)...; la gente aún se ve muy contenida allá; por ejemplo CARITAS te daba un carrito para la compra lleno con mercadería de primera...”; “...aquí (si volvés) te la vas a tener que rebuscar mucho...”; porque “...cuando un migrante regresa, la gente que quedó piensa que es un fracasado, y te lo hace sentir...; no recuerdan que desde allí enviaban dinero para pagar las deudas, hipotecas de casas, era un sacrificio múltiple para mantener a los que habían quedado aquí...; a los que han venido, no se tiene en cuenta lo que ayudaron...”.

En lo que respecta al mantenimiento de los hogares de bolivianos en España en la actualidad, nos cuenta que “...mientras algunos hombres cobran el premio por el paro (hasta 400 euros durante un tiempo; con 200 pueden pagar una habitación a los mismos paisanos), las mujeres son las encargadas de mantener el hogar, trabajando en el servicio doméstico, en geriátricos, en la limpieza de oficinas, de ayuda en restaurantes los fines de semana, como vendedoras en tiendas de ropa...”; “...es así y es aceptado así, por lo menos hasta que pase la crisis...”.

9. Conclusiones

La migración boliviana hacia la Argentina adquiere relevancia a partir de mediados del pasado siglo y se ha mantenido como uno de los flujos más importantes de migrantes limítrofes hasta la crisis que sufrió el país en 2001. Históricamente, esta migración inicialmente se

articuló con mercados de trabajo agrícolas en empleos transitorios, y adquirió la forma de un ida y vuelta a Bolivia al finalizar la cosecha; con posterioridad, entre fines de los '80 e inicios de los '90 —con la implementación de un programa económico de carácter liberal, relativamente exitoso en sus inicios en la Argentina—, empezó a adquirir cada vez más relevancia y centralidad la migración de bolivianos hacia centros urbanos y la ocupación en la horticultura periurbana, la producción en pequeños talleres textiles, la venta de ropa en ferias callejeras y el empleo en la construcción como sus principales mercados de trabajo.

Desde los inicios de la década de 2000 —a partir de la grave crisis económica de la Argentina—, la migración boliviana se inserta en un nuevo sistema migratorio construido a través de la migración latinoamericana hacia España, lo que diversifica sus destinos tradicionales (Argentina, Brasil y Estados Unidos). En este caso, se trata de un flujo que comparte las características de las nuevas migraciones latinoamericanas hacia Europa, como son la feminización de los perfiles, el carácter familiar de la migración y la mayor heterogeneidad en el origen socioeconómico de los migrantes (Herrera y Yépez, 2007). En cuanto a su inserción, los inmigrantes bolivianos participan de las condiciones que caracterizan a otros colectivos latinoamericanos que llegaron con ellos o antes que ellos, como el ecuatoriano y el colombiano.

La migración de bolivianos a España debe entenderse en el marco de la creciente globalización de la economía y la política, donde los flujos se redefinen y se amplían, modificando los perfiles y las conexiones migratorias entre diversas regiones. La crisis que padeció Argentina a principios de siglo, las restricciones de la política migratoria estadounidense tras los atentados de septiembre de 2001 y a las transformaciones de la economía española, con la creación de un mercado laboral segmentado étnicamente, han convertido a España en un destino preferencial para la migración boliviana.

La rapidez con la que esta alternativa se convirtió en realidad para un volumen creciente de bolivianos nos obliga, además, a mirar más allá de los aspectos puramente económicos y centrar nuestra atención en las cadenas y redes migratorias, como elementos que sirven de anclaje a una cultura migratoria que, al menos desde mediados del pasado siglo, se ha ido consolidando a través de las migraciones internas, fronterizas e internacionales.

De la misma manera, en la actualidad —ante una nueva crisis económica como la que sufre Europa—, las mismas herramientas que les sirvieron para migrar les resultan útiles para resistir.

10. Bibliografía

- Acobe 2007 "Situación general de los bolivianos en España" en <<http://acobe.org>>.
- Arango, J. 2012 "Nubes en un cielo sereno", diario *El País* (22/10/2012).
- Ardaya Salinas, G. 1978 "Inserción socioocupacional de los inmigrantes bolivianos en la Argentina", Tesis de Maestría (Buenos Aires: FLACSO).
- Balan, J. 1990 "La economía doméstica y las diferencias entre los sexos en las migraciones internacionales: un estudio sobre el caso de los bolivianos en la Argentina" en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* 5, pp. 269-294.
- Dandler, J. y Medeiros, C. 1991 "Migración temporaria de Cochabamba, Bolivia, a la Argentina: Patrones e impacto en las áreas de envío" en Pessar, P. (comp.), *Fronteras permeables* (Buenos Aires: Planeta).
- Gadea, E.; Alcina, S. y González, R. 2008 *La inserción social de la inmigración ecuatoriana y boliviana en San Javier*, informe de investigación, inédito (Ayuntamiento de San Javier-CEPAIM-Universidad de Murcia).
- Gadea, E.; Benencia, R. y Quaranta, G. 2009 "Bolivianos en Argentina y en España. De la migración tradicional a las nuevas rutas", *AREAS Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 28: *Migraciones internacionales, contextos y dinámicas territoriales* (Murcia: EDITUM).
- Gil Araújo 2004 "Documento de trabajo: Inmigración latinoamericana en España. Estado de la cuestión", Instituto Universitario de Estudios Norteamericanos de la Universidad de Alcalá/International Florida University en <<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&tid=869>>.
- Grimson, A. 2005 *Relatos de la diferencia y la igualdad* (Buenos Aires: Eudeba).
- Guaygua, G. et al. 2000 *Ser joven en El Alto* (La Paz: PIEB).
- Herranz, Y. 1998 "La inmigración latinoamericana en distintos contextos de recepción", *Migraciones* N° 3, pp. 31-51.
- Hinojosa Gordonava, A. 2008a "España en el itinerario de Bolivia. Migración transnacional, género y familia en Cochabamba", en S. Novick (comp.), *Las migraciones en América Latina* (Buenos Aires: Catálogos-CLACSO).
- Hinojosa Gordonava, A. 2008b "Transnacionalismo y multipolaridad en los flujos migratorios de Bolivia. Familia, comunidad y nación en dinámicas globales", en Godard, H. y Sandoval, G. (eds.) *Migración transnacional de los Andes a Europa y Estados Unidos* (Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos).
- Hinojosa Gordonava, A. 2009 *Buscando la vida. Familias bolivianas transnacionales en España* (La Paz: CLASO-PIEB).
- Izquierdo Escribano, A.; López de Lera, D. y Martínez Luján, R. (2002) "Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España", *Actas del 3º Congreso de la Inmigración en España*, vol. 2, Granada, pp. 237-250.
- Lattes, A. 1990 "Tratando de asir lo inasible: las dimensiones de la inmigración en la Argentina entre 1945 y el presente", *Estudios Migratorios Latinoamericanos* 15/16, pp. 295-309.
- López, D. y Oso, L. 2007 "La inmigración latinoamericana en España. Tendencias y estado de la cuestión", en Yépez, I y Herrera, G. 2007 *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos* (Quito: FLACSO Ecuador).

- Marshall, A. y Orlansky, D. 1980 “Las condiciones de expulsión en la determinación del proceso emigratorio desde países limítrofes hacia la Argentina”, *Desarrollo Económico*, 80, pp. 491-510.
- Marshall, A. y Orlansky, D. 1983 “Inmigración de países limítrofes y demanda de mano de obra en la Argentina, 1940-1980”, *Desarrollo Económico* N° 89.
- Pajares, M. 2008 “Inmigración y mercado de trabajo: informe 2008”, *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*, 17.
- Pellegrino, A. 2000: “Las tendencias de la migración internacional en América Latina y el Caribe”. *Revista International Social Science Journal*, 165.
- Pellegrino, A. 2003 “La migración internacional en América Latina y el Caribe. Tendencias y perfiles”. *Serie Población y Desarrollo* (CEPAL-CELADE).
- Sassen, S. 2003 *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos* (Madrid: Traficantes de Sueños/Mapas).
- Sassone, S. 1987 “Migraciones ilegales y amnistías en la Argentina”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 6/7.
- Spedding, A. 1999 “Breve Curso de parentesco” (La Paz: Instituto de Investigaciones Sociológicas-UMSA).
- Szmukler, A. M. 2012 “Bolivianos en la diáspora: representaciones y prácticas comunicativas en el ciberespacio”, Tesis de Doctorado en Antropología (Buenos Aires: UBA).
- Torres, F. (dir.), Carrasquilla, C.; Gadea, E. y Meier, S. 2007 *Los nuevos vecinos de la Mancomunidad del Sureste. Los inmigrantes y su inserción en Torre Pacheco, Fuente Álamo y La Unión* (Murcia: Publicaciones de la Universidad de Murcia).
- Yépez, I. y Herrera, G. 2007 *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos* (Quito: FLACSO Ecuador).

Migração, segurança e governabilidade migratória

O papel dos Organismos Internacionais

Guilherme Mansur Dias

Resumen

Este artículo se propone analizar el rol de un conjunto de organizaciones internacionales en la reproducción de visiones hegemónicas acerca del fenómeno migratorio, así como mecanismos contemporáneos de gobernanza migratoria vinculados al control poblacional. Esto se realiza especialmente a través de la apropiación del discurso de derechos humanos para efectivizar prácticas de vigilancia y control.

El desempeño de estas organizaciones ha contribuido a acercar la cuestión migratoria al campo de la justicia penal. En este sentido, si bien no reemplazan a los Estados que las financian, los han ayudado a construir una nueva noción de gestión migratoria,

Abstract

This article analyzes the role of a number of international organizations in the reproduction of hegemonic visions about migration as well as contemporary mechanisms of migratory governance linked to population control. This is especially done through the appropriation of the discourse of human rights in order to develop practices of vigilance and control.

The performance of these organizations has helped to bring the issue of migration to the field of criminal justice. In this sense, even though they do not aim to replace the States that finance them, they have helped them to build a new notion of migration management, in order

CvE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

para facilitar así la implementación de prácticas de seguridad y control de la movilidad.

to facilitate the implementation of security practices and mobility control.

Guilherme Mansur Dias

Doctor en Antropología Social por la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp, 2014), con beca doctoral en el Departamento de Antropología Social y Cultural de la Universidad de Viena. Licenciado en Ciencias Sociales (Unicamp, 2004) y Magíster en Antropología Social (Unicamp, 2007). Investigador asociado del Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI) del Instituto de Filosofía y Humanidades de la Unicamp y miembro del Grupo de Trabajo “Migración, cultura y políticas” de CLACSO.

PhD in Social Anthropology from the State University of Campinas (Unicamp, 2014), with doctoral scholarship in the Department of Social and Cultural Anthropology at the University of Vienna. Bachelor in Social Science (Unicamp, 2004) and Master in Social Anthropology (Unicamp, 2007). Research Associate of the Centre for the Study of International Migrations (CEMI) at the Institute of Philosophy and Humanities (Unicamp) and member of the Working Group “Migration, Culture and Policies” at CLACSO.

Palabras clave

1| Organizaciones internacionales 2| Gobernanza migratoria 3| Control poblacional
4| Justicia penal 5| Unión Europea

Keywords

1| *International organizations* 2|| *Migration Governance* 3| *Population Control*
4| *Criminal justice* 5| *European Union*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

MANSUR DIAS, Guilherme. Migração, segurança e governabilidade migratória: o papel dos Organismos Internacionais. *Crítica y Emancipación*, (11): 557-580, primer semestre de 2014.

Migração, segurança e governabilidade migratória

O papel dos Organismos Internacionais

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Introdução

Este artigo retoma algumas discussões de minha tese de doutorado¹, na qual investigo a articulação entre os campos migratórios e de segurança/criminalidade, tendo como foco a reprodução de políticas internacionais e a noção de tráfico de pessoas. É no escopo deste trabalho que analisei a atuação de determinadas Organizações Internacionais, relacionando seu papel na reprodução de mecanismos de governabilidade migratória contemporâneos.

A pesquisa etnográfica foi conduzida de 2011 a 2013 nas cidades de Viena e Brasília e contou com a análise extensiva das práticas e representações das seguintes iniciativas e organizações de caráter internacional: UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), UN.GIFT (United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking), IOM (International Organization for Migration), ILO (International Labor Organization), OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe) e ICMPD (International Centre for Migration Policy Development).

Embora ciente das diferenças existentes entre este conjunto de instituições², interessa-me tratá-las de maneira conjunta porque entendo que todas estão mais ou menos implicadas na disseminação de mecanismos de governabilidade afetos ao controle de populações. Defendo que a atuação dessas organizações tem ajudado a aproximar a questão migratória ao campo da justiça criminal, estimulando a disseminação de práticas de governabilidade concernentes ao deslocamento



1 A tese “Migração e Crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas” foi apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) no dia 27/03/2014.

2 À exceção da OSCE e do ICMPD, todas as demais têm caráter global e não se restringem a iniciativas europeias. Além disso, tais organizações diferem na estrutura e dinâmica de funcionamento, algumas delas conformando instituições de grande porte e capilaridade, ao passo que outras são de porte médio e com atuação específica em determinados contextos regionais.

de pessoas. Nesse sentido, embora não substituam ou suplantem as burocracias estatais, estes atores têm ajudado a aperfeiçoá-las, descentralizando ou reorganizando aspectos da gestão do poder.

O “mundo dos projetos”: atores, práticas e conceitos

As Organizações Internacionais (OIs) são burocracias modernas, asentadas no domínio e existência dos Estados-nacionais. Apesar de contarem com estrutura e regimes próprios, sua autonomia é relativa, já que dependem do consentimento e financiamento de países e blocos regionais para funcionar. Deste modo, essas organizações são “ao mesmo tempo atores centrais do sistema internacional, fóruns onde ideias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismo de cooperação entre Estados e outros atores” (Herz e Hoffmann, 2004: 23).

Enquanto fóruns de circulação de ideias e mecanismo de cooperação entre os Estados, as OIs têm ampliado de forma significativa tanto o espectro quanto o âmbito de sua atuação³. A ampliação da extensão e influência de suas atividades, por sua vez, corresponde ao aprimoramento de mecanismos de cooperação multilateral vigentes no cenário internacional e tem despertado cada vez mais o interesse acadêmico e analítico.

A abordagem antropológica deste campo de atuação enuncia uma série de dificuldades teórico-metodológicas⁴. Talvez a maior delas esteja em se desvencilhar ou lidar com uma plethora de representações e auto-imagens dessas instituições. Funcionando como máquinas

3 Um exemplo palpável dessa expansão pode ser visto no crescimento exponencial de estruturas e atividades da ONU durante a segunda metade do século XX. Enquanto a Liga das Nações funcionava com cerca de 700 funcionários, o Secretariado da ONU emprega atualmente cerca de 20.000 pessoas (Herz e Hoffmann, 2004: 30). Ademais, várias outras organizações internacionais foram criadas no pós-guerra, relacionando-se às mais distintas áreas temáticas de atuação.

4 Uma série de investigações histórico-antropológicas que tematizam a cooperação internacional ajudam a delinear um olhar atento e crítico às auto-imagens reproduzidas no campo de intervenção dos organismos internacionais. No caso da antropologia brasileira, a diversidade de estudos tem recoberto uma série de tópicos, tais como o papel de Organizações Internacionais na criação de políticas públicas educacionais (Macedo e Castro, 2005), a atuação de agências europeias e norte-americanas em contextos indígenas (Hoffman, 2009; Valente, 2010), os sentidos da cooperação técnica internacional em países como Haiti (Thomaz, 2010), Timor-Leste (Simião, 2005; Silva, 2004), Guiné-Bissau (Trajano Filho, 2007) e Moçambique (Thomaz, 2007), além da abordagem acerca do crescente papel do Brasil como pólo cooperante no cenário internacional (Campos, 2007; Santos e Russo, 2007).

profissionais de reprodução de categorias, a produção de estudos, relatórios técnicos e material de marketing conforma parte fundamental de sua dinâmica de funcionamento. Essa profusão de discursos auto-referenciados tem o intuito de produzir sentido e por isso um dos desafios para o analista é o de não se deixar seduzir por sua ambição interpretativa.

A primeira e talvez mais importante constatação na análise da atuação dessas instituições é a de que, embora outorguem um grau de independência elevado para suas intervenções — concebidas como “técnicas” —, elas mantêm uma relação simbiótica e de dependência

O que embasa essa dinâmica burocrática que envolve Estados-nacionais, supranacionais e Organismos Internacionais na execução de projetos e políticas que tangenciam o campo migratório?

com os financiadores de seus projetos. Neste caso, é difícil dissociar os interesses das OIs dos Estados e instituições supranacionais que as financiam e apoiam⁵. Embora as visões e políticas das Organizações Internacionais não se reduzam aos interesses dos financiadores, a percepção conjunta de suas práticas é fundamental para qualquer análise que busque alcançar os sentidos mais abrangentes de sua atuação.

Neste espaço, quero salienta o papel da União Europeia, que é um dos grandes financiadores de projetos das organizações por mim etnografadas. Sendo um financiador de peso no cenário dos projetos, a instituição supranacional tem influenciado de forma significativa a orientação da política migratória, inclusive em

5 Outras pesquisas etnográficas que abordam o papel das Organizações Internacionais em contextos específicos têm destacado a questão do financiamento como crucial para o entendimento das práticas dessas instituições. O trabalho de Kelly Silva (2004) sobre os processos de “state-formation” e “nation-building” em Timor-Leste, por exemplo, destaca o financiamento como nó górdico para a compreensão do processo de construção do Estado timorense. Para a autora, “o sistema de doação pode ser tomado como um fato social total (Mauss, 1974) quando tratamos de analisar o processo de construção do Estado em Timor-Leste. Ele está implicado em todas as faces e fases desse empreendimento, condicionando fenômenos tão diversos como a consolidação de uma língua nacional e oficial aos sistemas de orçamento adotados pelo Estado” (Silva, 2004: 12).

contextos que transcendem o espaço Schengen. As estimativas da Comissão Europeia mostram que os 27 países do bloco e a Suíça foram responsáveis, no ano de 2011, por 56% do total de recursos destinados a “ajuda e desenvolvimento”, o que correspondeu a um valor absoluto de aproximadamente nove bilhões de euros⁶ (ICMPD: 2013).

No que se refere à questão migratória, além do montante destinado à cooperação externa, os próprios Estados-nacionais, sob os auspícios da UE, têm acesso a instrumentos específicos endereçados a seus Ministérios de Interior e outras burocracias diretamente envolvidas com a gestão migratória. Ou seja, o valor mais substantivo que a Comissão aporta para a “gestão das migrações” não se refere propriamente ao recurso da cooperação externa, mas a tais fundos direcionados.

Com exceção das burocracias dos Estados-nacionais europeus, a premissa principal para os atores que acessam estes fundos passa pelo domínio de uma linguagem burocrática apurada. As organizações que disputam recursos no cenário internacional aliam conhecimento técnico acerca de determinado tópico a um *know-how* de manipulação de formulários, prazos e outros itens caros à dinâmica burocrática delineada pelo financiador⁷.

Portanto, este mundo de projetos funciona fundamentalmente através de uma rede difusa composta, de um lado, por *donors* e, de outro, por um conjunto amplo de instituições e atores que ganham suas vidas como consultores, *experts* ou funcionários internacionais. Tal articulação tem sido engendrada e aperfeiçoada nas últimas décadas em função do questionamento prévio acerca da legitimidade e eficiência dessas instituições. Já a disseminação de rotinas e práticas administrativas análogas às de empresas privadas — com o decorrente aumento da competitividade e eficiência relativa aos fundos recolhidos



6 Desse dinheiro, África e norte da África receberam cerca de 47,9% dos recursos, enquanto Ásia e Oriente Médio (36,7%), América Latina e Caribe (10,8%), Leste da Europa (5,7%) e países do Pacífico (2%) (Fonte: ICMPD, 2013).

7 Segundo uma funcionária do ICMPD, “A maior parte de nosso financiamento vem de processos seletivos, competições públicas e abertas nas quais a gente ganha os projetos. Não há uma linha perene de financiamento. Então, por um lado, isso exige que se tenha projetos de ótima qualidade e, por outro, te coloca em uma situação mais instável [...] Por outro lado, também as agências da ONU trabalham cada vez mais assim [...] É um ambiente competitivo, as organizações competem pelos mesmos fundos. Essa é, cada vez mais, a forma de se receber recursos. A chave é você aliar conhecimento técnico a uma temática relevante e o domínio e a arte de manipular prazos, formulários, que exigem um conhecimento à parte” (Entrevista, Viena, 23/12/2011).

— é resultado da difusão de ideias neoliberais e do posicionamento e readequação dessas instituições no cenário global⁸.

Uma segunda questão bastante cara ao campo de atuação das organizações internacionais é a ideia de desenvolvimento. Essa noção tem sido a catalisadora permanente dos discursos que circunscrevem a atuação das mais distintas agências de cooperação técnica e organizações internacionais. “Desenvolvimento” tem se tornado o próprio mote de existência destes atores e, em conjunto com a noção de “segurança”, configura o esteio conceitual para boa parte de suas intervenções.

É impossível dissociar a noção de “desenvolvimento” de sua “matriz cultural do Ocidente” e sua vinculação à tradição iluminista, por meio do industrialismo, do secularismo, da racionalização e do individualismo (Ribeiro, 2008)⁹. Por outro lado, é cada vez mais crescente o número de autores que propõem a superação desta ideia, por estar ancorada em concepções de progresso que não se desvinculam de seus pressupostos evolucionistas originais, como as noções de “desenvolvimento alternativo” ou “sustentável” (Gudynas e Acosta, 2011; Gudynas, 2011; Quijano, 2000).

De todo modo, nas representações dos Organismos Internacionais, o referido conceito segue incólume. No que se refere à questão migratória, em particular, o evento mais importante ocorrido recentemente no âmbito da Assembleia Geral da ONU foi justamente o *II Diálogo de Alto Nível em Migração e Desenvolvimento*, nos dias 03 e 04 de outubro de 2013. Subjacente à iniciativa está a ideia de se “reduzir as implicações negativas dos fluxos migratórios, potencializando os



8 Segundo Herz e Hoffman, “O novo ativismo da ONU e de suas agências foi uma característica marcante do período pós-Guerra Fria [...] Nesse período, as organizações internacionais foram muito criticadas pela sua ineficiência, em particular pela alocação de recursos sem a maximização dos benefícios [...] Em resposta a essas pressões, muitas organizações adotaram práticas administrativas análogas àquelas das empresas privadas, inclusive buscando consultar grupos de interesse específicos” (Herz e Hoffman, 2004: 38).

9 Segundo Dias Duarte (2011), a noção de “desenvolvimento” é um alvo privilegiado da observação crítica da antropologia por ser herdeira direta da racionalidade iluminista, tendendo a reforçar disposições universalistas da governantabilidade moderna. Além da crescente institucionalização de uma “antropologia do desenvolvimento” (Schroeder, 2004), dedicada a entender ações voltadas para o progresso material de populações humanas em situações desprivilegiadas, o autor faz referência a um conjunto enorme de pesquisas antropológicas não propriamente direcionadas a este campo específico, mas que acabariam tangenciando ou refletindo a ideia de desenvolvimento: “Esses trabalhos não se pensam, no entanto, prioritariamente como voltados para uma problemática do ‘desenvolvimento’ em si. Constituem, assim, não uma especialização disciplinar, mas um foco, a que se pode chamar de ‘antropologia e desenvolvimento’” (Dias Duarte, 2011).

benefícios das migrações para o desenvolvimento dos países de origem dos migrantes”¹⁰, tendo por base uma hipotética trajetória linear dos países “pouco desenvolvidos” em direção ao “desenvolvimento”.

Finalmente, uma terceira questão a se salientar é o fato da ampliação temática e numérica dos Organismos Internacionais corresponder à aposta de Estados-nacionais e supra-nacionais em modelos descentralizados de gestão cada vez mais difundidos. No que se refere à questão migratória e tomando por base a articulação entre este grande financiador que é a União Europeia e as diversas instituições que sobrevivem de projetos adjacentes a este campo, o que está em jogo exatamente? O que embasa essa dinâmica burocrática que envolve Estados-nacionais, supranacionais e Organismos Internacionais na execução de projetos e políticas que tangenciam o campo migratório?

A meu ver, a reprodução de conceitos relacionados ao campo das políticas migratórias — na qual as práticas dos Organismos Internacionais estão visceralmente implicadas — corresponde a propósitos administrativos e gerenciais que irão, no limite, lidar com a gestão de pessoas e o controle de populações. Nesse sentido, o aparato de instituições que gravita em torno dos projetos migratórios financiados pela UE (nos quais incluem os que tratam do tráfico de pessoas) apóia-se em modelos de governança descentralizados e induzidos, que têm se mostrado demasiado efetivos no controle de populações estrangeiras¹¹.

No caso europeu, a etnografia de Gregory Feldman (2012)¹² desnuda de maneira muito competente o vasto, acéfalo e descentralizado mundo das políticas migratórias. Para o autor, a governança contemporânea dos fluxos migratórios na Europa tem transferido a responsabilidade da ordem pública do clássico modelo administrativo estatal (*raison d'état*) para um conjunto de agências que, ao estimularem e se

|||||

10 Para mais informações, ver <www.un.org/esa/population/meetings/HLD2013/mainhld2013.html>, acesso em 22/01/2014.

11 Alguns analistas têm estado atentos às ainda pouco debatidas implicações do crescimento da “expertise” e intervenção relacionadas à governabilidade migratória e/ou à gestão de fronteiras. Andrijasevic e Walters (2010) cunharam a expressão “governança internacional das fronteiras” para designar a emergência de todo um domínio de especialidade técnica relacionado ao desenho, administração e operacionalidade das fronteiras, no qual um conjunto de especialistas e normas internacionais tem ajudado a remodelar as atividades de controle fronteiriço em diferentes contextos nacionais (Andrijasevic e Walters, 2010: 978). Eduardo Domenech (2011) também reflete sobre o desenvolvimento da noção de governabilidade migratória na Argentina e a conseqüente incorporação de discursos de direitos humanos para a promoção de políticas de controle migratório no país. Para mais referências sobre a noção de gestão migratória, ver ainda os artigos da coletânea de Geiger e Pécoud (2010).

12 Agradeço a Ayse Caglar pela indicação do trabalho de Gregory Feldman.

embasarem na produtividade e empreendedorismo de seus funcionários, têm se mostrado mais eficientes que modelos coloniais na gestão e controle de populações. Inspirado pelo trabalho de Michel Foucault e ancorado no conceito de “apparatus”, Feldman procura compreender a administração migratória europeia a partir das práticas e discursos de um amplo conjunto de atores e instituições nela implicados.

The apparatus serves a drastically imbalanced global economy, the displacing effects of which are treated through negative border control measures, narrowly defined visa requirements, and pervasive biometric surveillance. However, its legitimation is

As organizações internacionais massivamente financiadas pela UE que atuam com a questão migratória mesclam noções de “humanitarismo”, “liberalismo”, “segurança” e “desenvolvimento”, que são bem caras às políticas migratórias do bloco regional.

framed in such positive terms as safeguarding the creative entrepreneurs, preventing brains drain, enhancing migrants’ skills, and saving people from smugglers, traffickers, identity theft, and risky clandestine border crossings. (Feldman, 2012: 181)

Pelo fato de sua gestão não depender de um comando central, o autor argumenta que o “apparatus” permite uma confrontação rápida e eficiente das contingências da história e das constantes readaptações dos fluxos migratórios. Por isso, o ideal de gestão migratória encompassaria certo grau de reflexividade, com incentivo ao auto-monitoramento e avaliação constantes por parte dos atores nela implicados (Andrijasevic e Walters, 2010: 986). A inexistência de uma burocracia ou política única e a utilização de um conjunto de racionalidades de governo, aplicadas a diferentes domínios de gestão das migrações, seria, por sua vez, uma maneira eficiente de lidar com a mobilidade humana.

Nesse sentido, o papel das Organizações Internacionais nas estratégias, táticas e tecnologias de governança difundidas contemporaneamente não pode ser desprezado. Antes de se engajarem em estratégias explícitas de controle migratório, essas instituições agem na promoção do ambiente discursivo a partir do qual

determinados Estados operam a organização das fronteiras e dos fluxos migratórios e a identificação e classificação de cidadãos e não cidadãos, residentes e “ilegais”.

É através de atividades ordinárias de distribuição de guias técnicos, normas e publicações, treinamento de autoridades e forças de segurança, promoção de eventos e seminários, que se criam as condições para que determinadas diretrizes de gestão migratória sejam estabelecidas e difundidas. Ainda que não seja apropriado reificar ou exagerar sua importância, essas organizações conformam uma peça do grandioso mosaico de instituições que lidam com o que se convencionou chamar “questão migratória”, atuando nas franjas de modelos de governabilidade que vêm sendo aperfeiçoados ao longo de séculos.

Em tempos neoliberais, essas instituições têm se adequando a modelos de governança descentralizados e cumprido funções diversificadas. Preocupadas com sua auto-reprodução, elas também se posicionam num campo competitivo de atores que sobrevivem fundamentalmente por meio do financiamento de Estados nacionais e supranacionais. Como veremos, a dinâmica frenética de produção de informações e conteúdo acerca de determinadas temáticas responde a premissas que dificilmente destoam de um arcabouço conceitual e pragmático inerente aos interesses daqueles que as patrocinam.

Organizações Internacionais e governabilidade migratória

Para compreender o papel das Organizações Internacionais na gestão dos fluxos migratórios, é interessante observar uma organização como a Organização Internacional para as Migrações (OIM). Nascida em 1951 em um momento caótico do pós-guerra europeu, a Organização Internacional para as Migrações foi concebida inicialmente como um Comitê Intergovernamental Provisório destinado a auxiliar o deslocamento de migrantes da Europa. Diferente do ACNUR, fundado no mesmo ano, a OIM baseou sua atuação em princípios econômicos — e não humanitários — e não se incorporou à ONU como uma de suas agências (Andrijasevic e Walters, 2010: 979).

No decorrer dos anos, a organização foi se estabelecendo enquanto uma instituição de caráter internacional e atuação em outras regiões. Atualmente, ela conta com o suporte de 146 membros e 98 observadores, incluindo 13 Estados e 85 organizações internacionais e não governamentais nos níveis mundial e regional, e se tornou um ator importante na “gestão ordenada e segura dos fluxos migratórios

globais”¹³. A organização está presente em mais de 440 localidades através de escritórios e bases locais, contando com cerca de 7.300 funcionários trabalhando em mais de 2.900 projetos. Em 2010, seu orçamento ultrapassou o valor de US\$ 1,4 bilhão.

A OIM tem crescido de maneira exponencial nos últimos anos e funciona fundamentalmente por meio de projetos que lidam com a assistência e retorno voluntário de migrantes, mas também com temas afetos a “migração & desenvolvimento”, “tráfico de pessoas”, “migração forçada” e “migração regular”. De acordo com a Coordenadora do Escritório Regional para o Sudeste da Europa, Leste da Europa e Ásia Central, 80% dos fundos da instituição decorrem de projetos acordados entre Estados-membros ou ganhos por meio de competições e editais. Ao contrário de impedir o crescimento da organização, essa dinâmica de funcionamento orientada por projetos tem alicerçado sua expansão de maneira significativa¹⁴.

O que me interessa é apontar como o crescimento da OIM nos últimos anos se relaciona a um perfil de atuação adequado a modelos descentralizados de gestão relativos ao mundo dos projetos. Embora sua ampliação também decorra de estratégias organizacionais específicas, ela só toma forma num contexto onde a “gestão ordenada dos fluxos migratórios” transforma-se em pauta prioritária para os países do norte global (que financiam a grande parte dos projetos sobre o tema) e onde modelos descentralizados de gestão ganham espaço, em detrimento de atuações estatais centralizadas¹⁵.



13 Retirado de <www.iom.int/cms/home>, acesso em 22/10/2013.

14 De acordo com o Informe Anual sobre a Assistência de Migrantes (IOM, 2012), a diferença entre os dados de 2011 e 2012 dimensiona a progressão geométrica do crescimento da instituição. Em 2011, foram 60.622 migrantes assistidos, ao passo que em 2012 103.140. O programa de assistência voluntária e reintegração foi responsável pelo retorno de 41.609 pessoas em 2012, um aumento de cerca de 10 mil quando comparado ao dado de 31.134 do ano anterior. Já as ações de reintegração e assistência na chegada, por sua vez, também demonstram a velocidade de seu crescimento institucional: 23.990 pessoas em 2011 e 47.220 em 2012 (IOM, 2012: 08).

15 Frank Duvell (2003) interpreta que o trabalho da OIM ao longo dos últimos anos tem sido o de alinhar as políticas migratórias do oeste da África e da América Latina às normas e aspirações do norte global. Nesse sentido, a organização pode ser interpretada como um elemento a mais na consolidação de hierarquias globais de mobilidade, que delineiam arranjos de mão de obra afetos ao capitalismo flexível e aos interesses de ‘donors’ e financiadores. Já Andrijasevic e Walters (2010) consideram que as intervenções da OIM têm um papel construtivo e constitutivo da maneira como diferentes Estados, através de seus especialistas nacionais, burocratas e guardas de fronteira, têm compreendido o “problema” da fronteira (Andrijasevic e Walters, 2010: 985). Os autores defendem que é por meio dessa organização que a mobilidade humana transfronteiriça, assim como a imobilidade dos indivíduos, tem se tornado objeto de governança através de normas técnicas (*ibidem*: 987).

Portanto, a expansão de uma como a OIM se dá em um contexto no qual os países ricos se mostram relutantes em realizar intervenções sistemáticas em outros Estados, utilizando os espaços das agências multilaterais para expandirem suas estratégias de governança. Isso se viabiliza por meio da produção de Guias e Manuais Técnicos diversos, assim como de rituais performáticos (reuniões e encontros) que solidificam determinados padrões de comunicação e intervenção. Ademais, a criação de um vocabulário técnico restrito, que busca amortizar as complexidades referidas ao deslocamento de pessoas no mundo real, é parte fundamental do processo de produção de superficialidade caro às representações políticas (Arendt, 2013).

As organizações internacionais massivamente financiadas pela UE que atuam com a questão migratória mesclam noções de “humanitarismo”, “liberalismo”, “segurança” e “desenvolvimento”, que são bem caras às políticas migratórias do bloco regional (Feldman, 2011: 35). Essa coincidência decorre da dinâmica de financiamento e operatória dos projetos estabelecida, mas também da circulação de funcionários entre diferentes burocracias, o que leva à consequente circulação de ideias e práticas de gestão. É muito comum que os funcionários de organizações internacionais tenham experiência em mais de uma organização ou contexto ou venham a trabalhar em departamentos e burocracias vinculadas à própria Comissão, em Bruxelas.

Essa rotatividade de atores e conteúdos, ao contrário de resultar na complexificação dos debates e abordagens, tem redundado na homogeneização do enquadramento do fenômeno migratório, a partir de conceitos e perspectivas analíticas bastante específicas. De forma regular, as organizações internacionais repetem, mesmo em suas estruturas físicas, os preceitos e abordagens hegemônicas do financiador europeu. Isso fica evidente quando comparamos as quatro principais linhas de atuação da OIM (1. *Migration and development*; 2. *Facilitating migration*; 3. *Regular migration*; 4. *Forced migration*) aos principais eixos da *Abordagem Global da UE para a Migração e a Mobilidade*: 1) a facilitação à migração regular; 2) a prevenção da migração irregular; e 3) o desenvolvimento das relações migração e desenvolvimento (Comissão Europeia, 2012a).

O conteúdo dos folhetos, publicações e materiais produzidos pelas organizações internacionais repete, pois, as linhas gerais do discurso oficial europeu. Nele, os aspectos negativos da gestão das fronteiras são usualmente minimizados por questões relacionadas à

segurança e ao eventual esforço em se impedir práticas de violações dos direitos humanos dos migrantes¹⁶.

A gestão eficiente das fronteiras, neste caso, consiste não somente em suavizar o “impacto” que decorre da movimentação de pessoas e prevenir a migração irregular, mas evitar a perpetuação de práticas criminais associadas à violação dos direitos humanos dos migrantes. Seguindo esta argumentação, a manutenção da segurança nas fronteiras deve incentivar o movimento legítimo de pessoas e mercadorias, garantindo “o correto balanço entre abertura e controle”.

A mobilização de uma linguagem restritiva no endereçamento da temática migratória ancora-se em noções polarizadas de “vítima” e “violador”, servindo para justificar ações de controle e vigilância.

No caso da gestão migratória, portanto, liberdade, segurança e controle conformam a tríade fundamental na atuação do Estado e de Organizações Internacionais. Se as OIs que atuam neste campo desempenham algum papel na disseminação de ideários positivos acerca do fenômeno migratório —suas mensagens procuram dar uma face humana à mobilidade (*“Migrants are not commodities: they are mothers, fathers, neighbors and friends”*, OIM)— imbricadas que estão nas práticas de governabilidade de seus financiadores, elas

16 As seguintes frases recolhidas de um folheto informativo do Escritório Regional da OIM para o Sudeste da Europa, Leste da Europa e Ásia Central (2012) dão conta de sintetizar essas linhas gerais, revelando como a ideia de gestão eficiente das fronteiras e dos fluxos migratórios, além de apelar para o linguajar dos direitos humanos, enseja um delicado equilíbrio entre “abertura” e “controle”: *“Efficient border and immigration management policies and structures, supported by professional and well-trained immigration and border officers, not only foster smooth movement management at borders and prevent irregular migration, but also enable detection of smuggled migrants and trafficked persons, thus contributing to the dismantling of organized crime networks and protection of the human rights of vulnerable persons [...] reducing irregular migration and smuggling; strengthening the protection of migrants’ rights in immigration and border management; enhancing international cooperation [...] in order to facilitate the legitimate movement of people and goods while maintaining secure borders, in other words, to ensure the right balance between openness and control”* (grifos meus) (IOM, 2012).

operam numa linha tênue que intercala a garantia de direitos à atualização de práticas de vigilância, vinculando o fenômeno migratório à noção de segurança e controle de populações (“*Promote open, but secure borders*” — Border Management Department, ICMPD).

Outro elemento que talvez as diferencie de outras burocracias estatais é o fato de sua atuação encontrar amparo em saberes e práticas da diplomacia. Além do status diplomático de seus funcionários — que não pagam impostos sobre os salários, têm segurança provida pelos governos locais, além de serem convidados para palestras e encontros com políticos e autoridades locais —, os Organismos Internacionais podem funcionar como ferramentas de política externa de seus financiadores, justamente pela imbricação de interesses e disputas por poder. Nesse sentido, em analogia ao trabalho de Dezalay e Garth sobre as grandes ONGs financiadas pelas fundações filantrópicas norte-americanas (2002), não é possível desconsiderar que a competição pela virtude cívica no cenário internacional também decorre da exportação de disputas internas por poder caras a determinados países hegemônicos.

Deste modo, as organizações internacionais que lidam com a questão migratória no contexto europeu não diferem de uma série de outras instituições e burocracias modernas que funcionam por meio de projetos, respondendo a modelos de governança descentralizados e atrelados aos interesses de seus financiadores. Essas estruturas empregam um conjunto enorme de profissionais bem treinados, ampliando a influência de certa visão acerca das migrações que atrela o linguajar dos direitos humanos ao imperativo de controle da mobilidade de indivíduos.

Embora pareçam antagônicas, tais práticas comportam inúmeras intersecções. É difícil mapear até onde os discursos de direitos humanos endossam ou contestam as práticas de controle associadas a financiadores preocupados em manter a vigilância sobre as populações estrangeiras e suas derivadas “ameaças”. Nessa seara, organizações com posições institucionais distintas tentam se reproduzir e empreender suas causas e disputas institucionais. Por seu turno, a simbiose entre este conjunto de atores se dá por meio de uma natural ambiguidade, embora sejam os recursos dos *donors* que financiem os projetos das OIs, mantendo-as neste circuito de autoridades e gestores com posicionamento e voz no tocante à questão migratória.

Migração, segurança e re-apropriação das retóricas de direitos humanos

A unificação conceitual entre os campos migratório e de justiça criminal passou a constituir uma linguagem hegemônica no seio da União

Europeia ao longo das últimas décadas (Dias Manzur, 2014). O bloco regional tem buscado reforçar a vigilância das fronteiras externas, com propostas de tecnologias cada vez mais dispendiosas e questionáveis do ponto de vista dos direitos de migrantes e viajantes¹⁷. Tais desenvolvimentos remetem ao próprio processo de desenvolvimento histórico-institucional do bloco e têm resultado na crescente criminalização de populações estrangeiras, com reflexos nada desprezíveis para aqueles que se deslocam no continente¹⁸.

Por sua vez, através de seus recursos e projetos, a União Europeia tem influenciado a orientação da política migratória no sentido de vinculá-la ao campo da justiça criminal. Não cabe aqui uma análise institucional extensa acerca das diferentes perspectivas e estruturas do bloco e da maneira ambígua com que lidam com a temática das migrações. O mais produtivo, a meu ver, é seguir destacando aspectos relativos às dinâmicas de gestão dos fluxos migratórios e à participação das OIs na difusão do vínculo entre migração e segurança/criminalidade.

Uma leitura da *Abordagem Global da UE para a Migração e a Mobilidade (2011)*, bem como dos *Relatórios Anuais sobre Imigração e Asilo (2011, 2012, 2013)*, deixa entrever as priorizações relativas a essas questões. É com base nestes documentos que muitas organizações desenvolvem seus projetos, já que os editais para concorrência pública seguem, por suposto, as diretrizes conceituais e políticas da *Abordagem Global*, delineada pela Comissão.

As linhas conceituais desses editais costumam ser bem definidas e os atores que pleiteiam a aprovação de seus projetos devem necessariamente seguir tais orientações¹⁹. Outra atividade que a UE tem promovido desde 2008 são os *Diálogos em matéria de migração, mobilidade e segurança*. Esses Diálogos salientam a cooperação



17 Sobre este assunto, ver o artigo “Os Segredos da Fortaleza Europa”, de Frank Mulder, disponível em <www.presseurop.eu/pt/content/article/2804511-os-segredos-da-fortaleza-europa?xtor=RSS-9>, acesso em 28/11/2012.

18 Segundo Aas e Bosworth, “*In Europe, rapidly growing foreign population represent on average 20 per cent of prison inmates, reaching extraordinary highs in countries such as Switzerland (71,4%), Luxembourg (68,8%), Cyprus (58,9%), Greece (57,1%), and Belgium (44,2%). All states have criminalized at least some aspects of immigration, establishing networks of immigration detention centres and extending their powers to deport*” (Aas e Bosworth, 2013: vii).

19 Em uma apresentação de um representante da Comissão Europeia, realizada em Brasília, os objetivos genéricos da *Abordagem Global* foram assim sintetizados: “Maximização das vantagens da migração e desenvolvimento, boa gestão da migração laboral, luta contra a migração irregular, proteção dos migrantes da exploração e tráfico de pessoas e promoção do asilo e proteção internacional” (Brasília, 25/05/2011).

com países com tradição de envio de migrantes para a UE ou que pleiteiam a entrada no bloco regional, incluindo a prestação de assistência técnica e o reforço na gestão de suas fronteiras. Tais Diálogos seguem, usualmente, os interesses da política externa dos principais financiadores do bloco regional e priorizam a intervenção em determinadas regiões e países, tendo em vista acontecimentos sócio-históricos relevantes.

Enquanto em 2008, a prioridade dos Diálogos era, por exemplo, com países dos Balcãs Ocidentais, em 2011, a UE lançou Diálogos com a Tunísia e o Marrocos, além de ter iniciado os preparativos para o diálogo com o Egito. Parte dessas ações decorreram da Primavera Árabe, no Oriente Médio, e do aumento da “pressão migratória” sobre países como França e Itália. Essa dinâmica de atuação da Comissão por meio de projetos, diálogos e iniciativas regionais sinaliza para aspectos referidos à governamentalidade e gestão eficiente dos fluxos migratórios, dado que a flexibilidade de tais instrumentos possibilita um alcance que seria unimaginável a partir de estruturas centralizadas.

Nas linhas discursivas deste financiador, por sua vez, o fenômeno migratório segue sendo tomado numa chave essencialmente “securitizada”, que incorpora como prioritária a “luta contra a criminalidade transnacional organizada, o terrorismo e a corrupção”, fazendo o enfoque das políticas recair usualmente sobre o controle das fronteiras externas.

A mobilização de uma linguagem restritiva no endereçamento da temática migratória ancora-se em noções polarizadas de “vítima” e “violador”, servindo para justificar ações de controle e vigilância. Todavia, me interessa relacionar tal ideário às práticas de algumas organizações internacionais interpeladas durante a pesquisa.

O *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD), por exemplo, é uma organização intergovernamental europeia de pequeno/médio porte que lida com a questão migratória. A instituição foi fundada por Áustria e Suíça no ano de 1993, num contexto de preocupação com a redefinição de fronteiras europeias e com as decorrências da interrupção da dinâmica geopolítica bipolar. Um de seus idealizadores vislumbrava uma Europa sem fronteiras internas entre os países e onde a livre circulação de pessoas se tornasse uma premissa (Entrevista, Viena, 21/05/2012).

Uma das tarefas a que a organização se propôs inicialmente foi a de ajudar os Ministérios do Interior dos antigos países socialistas a desenvolver estruturas para lidar com o controle de fronteiras, provendo bases para a cooperação, a partir de um arsenal técnico e

de pesquisa aplicada. Esses Diálogos irão gradativamente se modificar, incorporando novas regiões e contextos em função do crescimento da organização e dos interesses e prioridades políticas de seu principal financiador, a União Europeia²⁰.

A instituição sustenta-se basicamente de recursos oriundos da UE. Em uma checagem parcial de suas finanças, 80% das receitas são provenientes da Comissão, enquanto 20% decorrem de doações de países específicos, dependendo fundamentalmente da União Europeia para manter sua rotina de funcionamento (Caderno de Campo, 21/05/2012).

No contexto europeu contemporâneo, o campo migratório é dominado por especialistas e “experts” da área de segurança, que proferem palestras tematizando, por exemplo, a “falsificação de documentos” e as “soluções de fronteira inteligentes”.

Assim como a OIM, o ICMPD cresce em conjunção com a dinâmica de expansão do mundo dos projetos. Todavia, no caso desta organização intergovernamental europeia, sua experiência de atuação nos países dos Balcãs e do leste da Europa constituem um diferencial no mercado dos projetos. Alguns elementos na rotina de funcionamento do ICMPD ajudam a mostrar de que maneira a proeminência da articulação entre segurança e migrações ganha corpo na prática de instituições vinculadas ao mundo dos projetos.

Sua sede, em Viena, é dividida nas seguintes diretorias/ unidades: 1) Assuntos Gerais e Pesquisa; 2) Recursos Financeiros e Humanos; 3) Dimensão Leste; e 4) Dimensão Sul. As duas últimas trabalham conjuntamente e têm sob sua administração seis Centros de Competência temáticos: Migração Ilegal e Retorno; Tráfico de Seres

20 Segundo sua página eletrônica, “In various forms, ICMPD is tasked with support and secretariat functions for several migration dialogues, connecting Europe, its Eastern Neighbors and Asia (Budapest Process and Prague Process on the one hand, and Europe, Africa and/or the Middle East (MTM Dialogue, Rabat Process, EUROMED Migration III and MME Partnership) on the other. Each migration dialogue has its own operative framework, agenda and thematic priorities, as well as geographic coverage and participation”. Retirado de <www.icmpd.org/Migration-Dialogues.1527.0.html>, acesso em 28/11/2012.

Humanos, Administração de Fronteiras e Vistos; Asilo; Migração e Desenvolvimento e Migração Legal e Integração. Enquanto o departamento de “Administração de Fronteiras” recebe recursos diretamente da UE para ações específicas ligadas à gestão fronteiriça, os demais departamentos precisam se ajustar à concorrência e disputa de fundos de editais públicos. Ou seja, a maneira mais ou menos perene de recebimento de recursos também corresponde às prioridades sub-temáticas estabelecidas pela Comissão.

Este departamento é atualmente coordenado por um policial de carreira que participou previamente em um projeto do ICMPD no Leste Europeu, na época do último alargamento do bloco regional, em 2004. Esse dado se repete em outros departamentos, já que, com ele, quatro ou cinco ex-policiais fazem parte da atual equipe de funcionários, todos contratados a partir de projetos anteriormente conduzidos em seus países de origem. A aproximação dos campos de migratório e de segurança ganha materialidade, neste caso, no próprio perfil dos funcionários, que vêm das áreas de enfrentamento ao crime.

Além disso, elementos adicionais jogam luz sobre o destaque com que a questão migratória tem se associado ao campo da segurança. Em uma das salas de reunião da organização, sobre uma prateleira adjacente a livros e publicações, consta um conjunto de distintivos de corporações policiais de diferentes países do mundo, dados como presentes em treinamentos ou seminários organizados pela instituição.

Já em uma palestra organizada pelo *Border Management Department*, do ICMPD, um policial salientava questões de checagem biométrica e controle das fronteiras. Em uma gafe elucidativa das prioridades dadas ao tratamento da questão migratória, ele mencionou que também havia trabalhado em parceria com o “United Nations on Documents and Crime”, querendo se reportar ao Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes. Em sua apresentação, a checagem de documentos dos viajantes ganhava, de fato, a centralidade destacada pelo equívoco:

“Nos vãos vindos da Nigéria, 5% dos passaportes têm problemas de falsificação. Os guardas de fronteira têm somente 10 segundos para checar cada passaporte. Então, têm que ter a capacidade de perceber as falsificações e desconfiar dos suspeitos [...] Obviamente que quando vem um vô da Nigéria, a gente prioriza uma análise mais cautelosa [...] Os suspeitos são aqueles que vêm de países com muita falsificação de documentos ou então pessoas nervosas. Os policiais percebem isso nas filas”. (Caderno de Campo, 08/08/2012)

Seriam os nigerianos os que mais falsificam documentos ou os mais vigiados por supostamente serem campeões em falsificação de documentos²¹? A pergunta não é retórica. Todavia, mais importante do que respondê-la é questionar por que motivo uma organização intergovernamental que tem por mandato a “elaboração e implementação de estratégias de longo prazo para lidar com o fenômeno migratório”²² prioriza esse tipo de intervenção.

No contexto europeu contemporâneo, o campo migratório é dominado por especialistas e “experts” da área de segurança, que proferem palestras tematizando, por exemplo, a “falsificação de documentos” e as “soluções de fronteira inteligentes”²³. A abordagem policial torna-se, assim, uma linguagem rotineira para funcionários que atuam com a questão migratória e a expansão da linguagem criminal se consolida enquanto senso-comum ao redefinir questões sociais em termos de segurança e de preocupações com “contrabando de migrantes”, “falsificação de documentos”, “tráfico de pessoas” e “imigração ilegal”.

Em um evento de capacitação e treinamento de autoridades de 14 países dos Balcãs e Leste Europeu na área de “tráfico para exploração do trabalho forçado”, organizado pelo ICMPD, essa ênfase na “segurança” ficou mais uma vez evidente. A *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE), que tem uma Representante Especial para o Combate ao Tráfico de Seres Humanos, enviou uma funcionária para a mesa de abertura, encarregada de tratar conceitualmente da referida temática.

O próprio fato de uma organização como a OSCE ter uma representação específica para lidar com o tráfico de pessoas já demonstra como a questão da segurança tem avançado nas pautas afetas à mobilidade humana. Preocupada com o fato do tráfico de pessoas ser uma

21 É importante destacar, na atuação das OIs, a ocorrência do que Kelly Silva denominou “registro colonial” (Silva, 2004: 185). Para ela, as continuidades entre percepções coloniais e “pós-coloniais” ordena as experiências pessoais e institucionais de muitos atores, mesmo dos que, como a ONU, nasceram enunciando o objetivo de erradicar a empresa colonial (idem). Sua etnografia reverbera as preocupações em torno de um olhar sobre campo da cooperação capaz de descrever as assimetrias e recorrências neocoloniais existentes (Souza Lima, 2007: 42; Nicaise, 2009).

22 Retirado de <www.icmpd.org/ABOUT-US.1513.0.html>, acesso em 24/10/2013.

23 Só para ficar com mais um exemplo, cito o seminário “Travel documents — How secure travel documents are today? Security versus smart border solutions”, que contou com a apresentação do Sr. André Fake ten Caat, do Centro de Identificação de Fraudes e Documentos do *Royal Netherlands Marechaussee*, em Amsterdam. Viena, ICMPD, 04/09/2012.

“ameaça transnacional muito grave à segurança na região da OSCE”, a representante falou da necessidade em se “reunir esforços” e “emprender atividades conjuntas” contra os males advindos da “escravidão moderna”. Ainda em sua fala, o tráfico figuraria como a antítese da “liberdade”, que seria “nosso mais profundo valor comum”.

O evento era financiado pelo governo da Holanda e o Representante do Ministério das Relações Exteriores daquele país, que também participou da mesa de abertura, fez uma fala em sintonia com a representante da OSCE e direcionada às preocupações que deveriam orientar as autoridades presentes no encontro. Em sua interpretação, as remessas de imigrantes poderiam ser tratadas como potencial “lavagem de dinheiro” oriunda do tráfico de pessoas e as autoridades convidadas a inspecionar com mais veemência as agências de viagem e as casas em que residem muitas pessoas dividindo o mesmo espaço. Neste caso, o posicionamento do financiador representava o ímpeto de controle das práticas associadas à vida de imigrantes, como a desconfiança acerca do envio de remessas e da co-habitação em apartamentos coletivos.

Muitas vezes, o papel das Organizações Internacionais acaba sendo o de re-significar posições mais enfáticas de controle e segurança, o que se dá por meio da re-apropriação de retóricas e discursos de direitos humanos. Neste caso, as posições externadas pelo *donor* holandês poderiam ser revistas a partir de argumentos que enfatizam simultaneamente a necessidade de proteção do bem-estar dos imigrantes e da integridade das fronteiras territoriais²⁴.

A conseqüência desse tipo de atuação, portanto, é que ideias mais abertamente restritivas em torno do deslocamento de estrangeiros tendem a ser substituídas por noções de controle eficiente e sistemático, atualizando pressupostos de governabilidade enraizados em instituições estatais. É nesse sentido, portanto, que o papel das Organizações Internacionais na difusão de estratégias, linguagens e tecnologias de governança relacionadas ao controle de populações deve ser considerado.

24 A re-significação a que faço menção pode ser entrevista no conteúdo de um dos folhetos distribuídos pela OIM: “States closer to the EU predominately focus on the approximation towards the EU standards and good practices with a view of a possible future EU membership, or at least gaining as much benefit as possible from the opportunities offered by the EU within the Eastern Partnership, in particular the facilitated visa regime, whereas other countries aim specifically at enhancing their national capacity to better cope with an unprecedented increase in the cross-border flows of persons and goods, while at the same time ensuring the integrity of their borders and safeguarding their national economies against transnational threats” (IOM, 2012).

Considerações Finais

Neste espaço, procurei descrever o papel de determinadas agências multilaterais e Organismos Internacionais na padronização de visões hegemônicas acerca do fenômeno migratório, o que muitas vezes se confunde com a concretização de lógicas de “governança internacional das fronteiras”. Neste processo, dei destaque à re-apropriação de discursos de direitos humanos para a efetivação de práticas de vigilância e controle, o que corresponde a anseios de governabilidade migratória.

Se a legitimidade dessas organizações é potencializada pela imparcialidade que outorgam a suas atividades “técnicas”, sua atu-

Muitas vezes, o papel das Organizações Internacionais acaba sendo o de re-significar posições mais enfáticas de controle e segurança, o que se dá por meio da re-apropriação de retóricas e discursos de direitos humanos

ação se dá em estreita simbiose e dependência junto aos financiadores de seus projetos. Por isso, também procurei mostrar como essas instituições têm reforçado a aproximação da questão migratória ao campo da justiça criminal, o que corresponde a interpretações hegemônicas difundidas no âmbito do bloco regional europeu.

As reflexões elaboradas enfatizam justamente como essas organizações têm ajudado os Estados que as financiam a construir uma nova semântica gestão migratória, tornando mais palatáveis a implementação de práticas de segurança e controle da mobilidade.

Bibliografia

- Aas, K. e Bosworth, M. (eds.) 2013 *The Borders of Punishment: Citizenship, Crime Control and Social Exclusion* (Oxford: Oxford University Press)
- Andrijasevic, Rutivica e Walters, William 2010 “The International Organization for Migration and the international government of borders” em *Environment and Planning D: Society and Space*, 28: 977-999.
- Arendt, Hanna 2013 *Eichmann em Jerusalém — um relato sobre a banalidade do mal*. (São Paulo: Companhia das Letras).
- Campos, Rodrigo Pires 2007 “A cooperação técnica brasileira entre países em desenvolvimento: limites e perspectivas da política externa nacional” em *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado* (Belo Horizonte: Editora da UFMG).

- Comissão Europeia 2011 *2º Relatório Anual sobre a Imigração e o Asilo* (Bruxelas).
- Comissão Europeia 2012a *3º Relatório Anual sobre a Imigração e o Asilo* (Bruxelas).
- Comissão Europeia 2012b *Ação da UE em Matéria de Pressões Migratórias — uma Resposta Estratégica* (Bruxelas).
- Comissão Europeia 2013a *4º Relatório Anual sobre a Imigração e o Asilo* (Bruxelas).
- Comissão Europeia 2013b *Programa Temático — Migração e Asilo (2007-2013). Abordagem Global para as Migrações* (Bruxelas).
- Dezalay, Yves e Garth, Bryant G. 2002 *The Internationalization of Palace Wars: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American States* (Chicago: The University of Chicago Press).
- Dias Duarte, Luiz Fernando 2011 “Antropologia e Desenvolvimento: o estado das artes”. Texto apresentado na *II Conferência de Desenvolvimento (CODE)/ABA — Associação Brasileira de Antropologia*. Projeto “Desafios e perspectivas antropológicas”.
- Dias Manzur, Guilherme 2014 “Migração e crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas”. Tese de Doutorado em Antropologia Social. (Campinas: Universidade Estadual de Campinas).
- Domenech, Eduardo 2011 “La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con ‘rostro humano’”. Trabajo presentado no *IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 18, 19 y 20 de mayo (Quito).
- Duvell, F. 2003 “The Globalization of Migration Control” em <www.opendemocracy.net>.
- Feldman, Gregory 2011 “Illuminating the Apparatus: Steps toward a Nonlocal Ethnography of Global Governance” em Shore, Cris; Wright, Susan and Peró, David (eds.) *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power* (Nova Iorque: Berghan Books).
- Feldman, Gregory 2012 *The Migration Apparatus: Security, Labor, and Policymaking in the European Union* (Standford, CA: Standford University Press).
- Foucault, Michel 2008 *Segurança, Território, População* (São Paulo: Martins Fontes).
- Geiger, Martin e Pécoud, Antoine 2010 *The Politics of International Migration Management* (Houndmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Gudynas, Eduardo 2011 “Buen Vivir: germinando alternativas al desarrollo” em *América Latina en Movimiento* (Quito) 46: 1-462.
- Gudynas, Eduardo e Acosta, Alberto 2011 “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa” em *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 16 (53): 71-83.
- Herz, Mônica e Hoffman, Andrea R. 2004 *Organizações Internacionais: história e práticas* (Rio de Janeiro: Elsevier).
- Hoffman, Maria Barroso 2009 *Fronteiras Étnicas, Fronteiras de Estado e Imaginação da Nação: um estudo sobre a cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas* (Rio de Janeiro: Editora E-papers).
- International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) 2013 *EU Cooperation Instruments in the Field of Migration, Border Management & Protection*. S/d.
- International Organization for Migration 2012 *World Migration Report* (Genebra).
- Macedo e Castro, João Paulo 2005 “UNESCO — Educando os jovens cidadãos e capturando redes de interesses: Uma pedagogia da democracia no

- Brasil”. Tese de doutorado apresentado ao programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, UFRJ (Rio de Janeiro).
- Mauss, Marcel 1974 “Ensaio sobre a dádiva” em Mauss, Marcel *Sociologia e antropologia* (São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária).
- Mulder, Frank 2012 “Os Segredos da Fortaleza Europa” em <www.presseurop.eu/pt/content/article/2804511-os-segredos-da-fortaleza-europa?xtor=RSS-9>.
- Nicaise, Natacha C. 2009 “La construction sociale de la générosité et la politique de développement européenne” em *Revue Tiers Monde*, 200(4): 767-783.
- Quijano, Aníbal 2000 “El fantasma del desarrollo en América Latina” em *Revista Venezolana de Economía Y Ciencias Sociales* (Caracas: Universidad Central de Venezuela) 6(2):73-90.
- Ribeiro, Gustavo Lins 2008 “Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento” em *Novos Estudos CEBRAP*, 80: 109-125.
- Santos, Norma Breda dos e Russo, Ciro Marques 2007 “Diplomacia e Força: a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas” em *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado* (Belo Horizonte: Editora da UFMG).
- Schroeder, Peter 2004 “Antropologia do Desenvolvimento: uma bibliografia introdutória” em *Revista Anthropologica*, 15(2): 199-226.
- Silva, Kelly Cristiane da 2004 “Paradoxos da Autodeterminação: a construção do Estado-nação e práticas da ONU em Timor-Leste”. Tese de doutorado em Antropologia Social (Brasília: Universidade de Brasília).
- Simião, Daniel S. 2005 “As Donas da Palavra: Gênero, Justiça e a Invenção da Violência Doméstica em Timor-Leste”. Tese de doutorado em Antropologia Social (Brasília: Universidade de Brasília).
- Souza Lima, Antonio Carlos 2007 “Notas (muito) breves sobre a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento” em *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado* (Belo Horizonte: Editora da UFMG).
- Thomaz, Omar Ribeiro 2007 “Campos, aparato repressivo e a construção social do inimigo: notas sobre a cooperação da RDA em Moçambique” em *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado* (Belo Horizonte: Editora da UFMG).
- Thomaz, Omar Ribeiro 2010 “O terremoto no Haiti, o mundo dos brancos e o Lougawou” em *Novos Estudos CEBRAP*, 86: 23-39.
- Trajano Filho, Wilson 2007 “A Cooperação Internacional e a Consciência Infeliz: o caso da Guiné-Bissau” em *Timor-Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado* (Belo Horizonte: Editora da UFMG).
- Valente, Renata Curcio 2010 *A GTZ no Brasil: uma etnografia da cooperação alemã para o desenvolvimento* (Rio de Janeiro: Editora E-papers).

La construcción racializada del migrante en el norte de Chile

Carolina Stefoni

Resumen

Los nuevos movimientos migratorios se superponen a la migración histórica de origen peruano y boliviano, desarrollándose en un contexto de expansión y crecimiento económico de la ciudad, basado en una agresiva inversión de capitales extranjeros, exportación de materias primas (cobre) y escasa inversión estatal en obras públicas. La lentitud del proceso administrativo para obtener residencia definitiva, el acceso limitado a servicios públicos y la disponibilidad de trabajos precarios, condicionan una inserción a medias donde el reconocimiento de sus derechos está muy lejos de concretarse. Este contexto desfavorable para los migrantes produce una construcción racializada que redundará en mayor exclusión y discriminación.

Abstract

The new migratory movements overlap to the historical migration of Peruvian and Bolivian origin, developed in a context of expansion and economic growth of the city, based on an aggressive foreign capital investment, the export of raw material (copper) and scarce State investment in public works. The slowness of the administrative process to obtain permanent residency, the limited access to public services and the availability of precarious works determine a partial insertion where the recognition of immigrants' rights is far from settled. This unfavorable context for the migrants produces a racialized construction resulting in increased exclusion and discrimination.

CvE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Carolina Stefoni

Socióloga chilena por la Universidad Católica de Chile. Magíster en Estudios Culturales, Universidad de Birmingham, Inglaterra y Doctora (c) en Sociología, Universidad Alberto Hurtado. Es Investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales - FCS/UA HURTADO (Chile).

Chilean Sociologist at the Catholic University of Chile. Master in Cultural Studies, University of Birmingham, England. PhD (c) in Sociology at Alberto Hurtado University. She is researcher at Social Sciences Faculty - FCS/UA HURTADO (Chile).

Palabras clave

1| Movimientos migratorios 2| Políticas públicas 3| Burocracia 4| Integración 5| Estado

Keywords

1| *Migratory Movements* 2| *Public Policies* 3| *Bureaucracy* 4| *Integration* 5| *State*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

STEFONI, Carolina. La construcción racializada del migrante en el norte de Chile. *Crítica y Emancipación*, (11): 581-596, primer semestre de 2014.

La construcción racializada del migrante en el norte de Chile*

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Introducción

La presencia histórica de migrantes fronterizos en el norte de Chile permite pensar que el arribo de nuevos inmigrantes provenientes esta vez de países del Cono Sur pero no necesariamente de países vecinos, encontraría ciertas continuidades con la tradición migratoria que han tenido las principales ciudades del norte (Arica, Iquique y Antofagasta). Sin embargo, los altos índices de discriminación que se observan en la ciudad de Antofagasta —documentados en la encuesta de opinión de la Universidad Santo Tomás (2013) y que adquirieron notoriedad pública el 19 de octubre de 2013, cuando organizaciones sociales y vecinos convocaron a una marcha contra la migración—, plantea una pregunta relevante: ¿Qué de nuevo y qué de viejo tiene la actual migración colombiana respecto de los tradicionales grupos migratorios que llegaron a la ciudad de Antofagasta? ¿Es similar la forma en que se ha construido a este sujeto migrante respecto de los grupos históricos de migración en esa ciudad?

El argumento que desarrollaré en este artículo es que los nuevos movimientos migratorios que se superponen a la migración histórica de origen peruano y boliviano, se desarrollan en un contexto de expansión y crecimiento económico de la ciudad, basado en una agresiva inversión de capitales extranjeros, exportación de materias primas (cobre) y escasa inversión estatal en obras públicas. El modelo de desarrollo de la gran minería ha llevado a un crecimiento desigual en las ciudades y una precarización de los trabajos subcontratados. La ausencia de inversión pública en áreas tan relevantes como vivienda, hospitales y colegios, genera condiciones de extrema vulnerabilidad para una población que llega a la ciudad en busca de mejores oportunidades de vida. La lentitud del proceso administrativo para obtener residencia definitiva, el acceso limitado a servicios públicos y la disponibilidad de

* Este artículo se escribió en el marco del proyecto Fondecyt N° 1130642 “Migrantes latinoamericanos en Chile: precariedad laboral e informalidad en enclaves étnicos, agricultura y construcción (2013-2016).

trabajos precarios condicionan una inserción a medias donde el reconocimiento de sus derechos está muy lejos de concretarse. Este contexto desfavorable para los migrantes produce una construcción racializada que redundan en mayor exclusión y discriminación.

La primera parte del artículo analiza los principales flujos migratorios en la región de Antofagasta, distinguiendo un patrón de carácter histórico y uno más reciente vinculado con la expansión de la minería. El segundo apartado explora los lineamientos de la política de desarrollo que ha sustentado el crecimiento de la región en las últimas décadas y sus principales impactos en la ciudad; el tercero aborda la forma en que se ha constituido el migrante colombiano en este contexto y traza las conexiones entre las consecuencias del modelo de desarrollo, la debilidad de las políticas públicas y la construcción racializada y excluyente de la que es objeto la población colombiana.

El norte de Chile. Una región de migración

La zona de triple frontera entre el norte de Chile, sur de Perú y Bolivia, se caracteriza por presentar desde muy temprano en la historia movimientos de personas que viajan en distintas direcciones, cruzando fronteras políticas que dividieron unidades culturales ancestrales. Parte importante de estos movimientos han estado asociados al carácter que asumen las actividades productivas de la región, como por ejemplo el auge del salitre a finales del siglo XIX y comienzos del XX, el pastoreo de animales, la producción agrícola en los distintos valles del altiplano, la comercialización de los productos en las ciudades cercanas y el auge experimentado por la minería del cobre en el último tiempo (de la mano de políticas que han favorecido la inversión extranjera). Si a ello se suma el proceso de integración impulsado por el MERCOSUR y medidas como el Convenio Tacna-Arica, así como los problemas de sequía experimentados por múltiples comunidades en el altiplano, se entiende que a lo largo de la historia se hayan desarrollado distintos tipos de movimientos de personas en la zona norte, como por ejemplo la migración circular, de retorno, con fines comerciales y de asentamiento (Tapia, 2012).

En el norte grande hay tres regiones administrativas, Arica-Parinacota —creada en 2007 bajo la primera administración de Bachelet—, con la ciudad de Arica como capital y una población estimada de 212.813 habitantes¹; Tarapacá —con una población



¹ De acuerdo al censo de 2012, la población estimada corresponde a la población efectivamente censada más la estimación de moradores ausentes no censados.

total estimada de 428.594 habitantes e Iquique como capital—; y Antofagasta, con 493.984 habitantes y la ciudad de Antofagasta como capital.

Tapia (2012) identifica dos momentos en la migración hacia la región de Tarapacá, que pueden ser utilizados para comprender la migración en la zona norte más amplia. El primer momento se circunscribe al período que abarca desde el fin de la Guerra del Pacífico (1879-1883), con la consecuente anexión de Tarapacá al territorio chileno de acuerdo al tratado de Ancón de 1883, hasta el fin del ciclo del salitre en los años treinta.

La zona de triple frontera entre el norte de Chile, sur de Perú y Bolivia, se caracteriza por presentar desde muy temprano en la historia movimientos de personas que viajan en distintas direcciones, cruzando fronteras políticas que dividieron unidades culturales ancestrales.

La anexión del territorio significó un incremento inédito en el número de personas peruanas y bolivianas en el país y en la región de Tarapacá y Antofagasta, las que de acuerdo al censo de 1885 llegaron a representar el 51,9% y 55,7% de sus respectivas poblaciones locales (censos históricos, Instituto Nacional de Estadísticas).

En los años venideros el desarrollo del salitre generará una fuerte atracción de migrantes, esta vez provenientes no solo de países vecinos, sino también de la zona central y sur de Chile, así como de lugares más lejanos (Inglaterra, China, entre otros). De este modo, el norte grande se perfila desde muy temprano como una sociedad multinacional y multicultural (González, 2012), aunque ello no significa que estos colectivos encontraron a una población abierta y receptiva. De hecho, en los primeros veinte años del siglo XX se produjo una de las etapas más amargas en la relación Chile-Perú: el proceso de *chilenización* y la entrada en juego de las llamadas “ligas patrióticas”, organizaciones armadas que persiguieron deliberadamente a personas de origen peruano que vivían en el territorio anexado, bajo el silencio y complicidad de los gobiernos chilenos de la época. La persecución fue tal, que muchos optaron por irse del territorio chileno (González, 2002).

Resulta interesante observar, tal como señala Tapia (2012), que los extranjeros de origen fronterizo mantuvieron una presencia

constante durante todo el siglo XIX y XX, incluso en épocas de declive migratorio a nivel nacional. Esta presencia obedece a las dinámicas fronterizas sensibles a factores económicos estacionales, comercio y políticas de integración trinacionales. Así, en el caso de Chile la actividad comercial impulsada por la creación en 1975 de la Zona Franca en la ciudad de Iquique (ZOFRI), el acuerdo Tacna-Arica como zona de integración, y la necesidad de cubrir mano de obra en zonas agrícolas, han sido factores de atracción constante de la migración de origen boliviano y peruano en el norte.

El segundo momento que describe Tapia (2012) se produce a partir de los años noventa, y se caracteriza por un incremento a nivel nacional en el número total de extranjeros residentes en el país y que da origen a lo que ha sido denominado el nuevo patrón migratorio (Cano, Soffia y Martínez 2009; Solimano y Tokman, 2008; Stefoni, 2011). Este nuevo patrón se caracteriza por ser una migración preferentemente de origen latinoamericano, con una importante concentración en Santiago, una significativa participación femenina y que experimenta un proceso de segregación en el acceso al mercado laboral (Thayer, 2013; Mora, 2009; Correa y Vidal, 2013; Stefoni, 2011).

En el norte grande, el nuevo patrón migratorio internacional se superpone con los movimientos tradicionales de migrantes. Peruanos y bolivianos continúan llegando a esta zona por razones similares a las que se han dado históricamente, pero actualmente se suma una población proveniente de Colombia y Ecuador, atraídos por las oportunidades de empleo que se desprenden como efectos indirectos del desarrollo de los grandes proyectos mineros en manos de empresas privadas y de Codelco (empresa nacional del cobre).

El arribo de migrantes provenientes de otros países es parte de un proceso mayor de diversificación de nacionalidades que se produce en el país y que ha sido documentado en diversas investigaciones (Cano, Soffia y Martínez, 2009; Thayer, 2013; Tijoux, 2011). Es importante, sin embargo, comprender cómo es construida esta migración en ciudades como Antofagasta, donde se ha producido una concentración significativa de colombianos y colombianas.

El impacto de la gran minería en Antofagasta

Chile es actualmente el principal productor mundial de cobre, con una producción cercana a los 5,5 millones de toneladas anuales. La región de Antofagasta, por su parte, concentra algunos de los yacimientos más importantes del mundo, lo que explica la alta participación que tiene esta región en la exportación nacional total, así como específicamente en la producción minera. De acuerdo con Cademartori (2008),

en 2000 la producción de cobre de Antofagasta representó el 45% del total de exportaciones nacionales y el 84% de la producción minera del país (Cademartori, 2008: 14). La inversión extranjera directa por habitante es una de las más altas del país, lo que sumado a la importante participación que tiene en las exportaciones nacionales, genera un PIB per cápita de 2,7 veces la media nacional.

Si bien la minería ha sido históricamente el motor de la economía nacional, primero con el salitre y después con el cobre, la expansión que logró a partir de los años noventa se explica por la llegada de grandes empresas privadas multinacionales, que han logrado incrementar en forma sustantiva la producción del mineral. El cambio se debió a las políticas de atracción de capital extranjero, implementadas durante la dictadura y consolidadas durante los gobiernos de la concertación, las que generaron condiciones extremadamente atractivas para la inversión extranjera. Específicamente la Ley Orgánica Constitucional sobre concesiones mineras (1983); el Estatuto de inversión extranjera (DL600) y el Sistema tributario de Chile.

En conjunto estas normativas entregan concesiones de explotación indefinida de sustancias mineras, excluidos los hidrocarburos; establecen una invariabilidad tributaria y dejan una serie de vacíos legales que permite a las empresas reducir el monto de impuestos y optimizar de ese modo la rentabilidad obtenida. El resultado ha sido un incremento en la producción a manos de capitales privados: si en 1990 CODELCO generaba el 77% de la producción nacional de cobre, en 2000 su producción se redujo al 33%, pese al aumento absoluto en la producción de dicha empresa estatal. En el mismo período, la producción privada aumentó cuatro veces y la inversión extranjera directa pasó de U\$S 5.000 millones (1974-1989) a U\$S 11.000 millones (1990-1998) (Cademartori, 2008: 95).

La inversión sostenida ha llevado a esta región a tener índices de crecimiento y desarrollo económico por sobre la media nacional. Así, el informe *Regions at a glance* de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2013) sitúa a Antofagasta como la región de mayores ingresos, con un per cápita de U\$S 45.110 en 2010, cifra nueve veces superior a la Araucanía —región con menores ingresos del país, con un PIB per cápita de U\$S 5.240— (*La Tercera*, 5/12/2013).

Frente a un escenario de crecimiento sostenido, se han identificado una serie de consecuencias no siempre positivas para los habitantes de esta ciudad, especialmente para aquellos que quedan fuera del circuito minero. La llegada de Minera Escondida Ltda. —propiedad de BHP Billiton—, ha generado un incremento en la contratación

de profesionales altamente capacitados, provenientes en su mayoría de la región metropolitana. También han llegado personas de la zona central del país, así como migrantes de países vecinos y cercanos, atraídos por oportunidades de empleo en sectores que se ven afectados en forma indirecta por la expansión de la minería, tales como construcción, aseo, restaurantes y comercio minorista, entre otros.

Los requerimientos en mano de obra calificada y especializada por parte de las mineras, han generado un incremento en los salarios ofertados y —como un efecto en cadena— aquellos sectores no vinculados con la minería han debido comenzar a competir por aquellos trabajadores capacitados que buscan un espacio en las grandes compañías. La escasez de mano de obra genera un encarecimiento que si bien las mineras enfrentan sin mayores problemas, no ocurre lo mismo con otros sectores de la economía. La escasez de mano de obra también actúa como factor de atracción para migrantes internos e internacionales.

El aumento de población producto de la llegada de trabajadores en los diversos sectores de la economía, el incremento en los salarios asociados a la minería y la escasa oferta habitacional han producido un incremento en los precios de la vivienda, alimentación y transporte, entre otros rubros, lo que resulta extremadamente difícil de sostener para aquellas personas que están fuera del circuito minero. Así, todos los habitantes de la ciudad deben hacer frente al incremento en el costo de vida que supera en un 8,78% al de Santiago (Aroca, 2004).

El desarrollo de la minería genera una serie de requerimientos en términos de servicios e infraestructura, parte de los cuales han sido cubiertos a través de proyectos privados o concesionados, en el caso de obras públicas. En la ciudad destacan los proyectos inmobiliarios privados, arribo de grandes cadenas de supermercados, farmacias, centros comerciales, etc. Un ejemplo de los requerimientos en materia de vivienda queda reflejado en la construcción que realizó Minera Escondida de tres campamentos para el personal en faena: Villa San Lorenzo, para 2.000 personas; campamento Mina, para 1.000 personas y el campamento 2.000 para contratistas, con capacidad para 2.000 personas.

En forma complementaria, la compañía gestionó conjuntos de viviendas, oficinas y facilidades anexas en la ciudad de Antofagasta para los trabajadores ejecutivos y sus familias (Garcés, E.; O'Brien, J.; Cooper, M. 2010). Con estas medidas la Minera Escondida ha buscado ofrecer soluciones habitacionales para sus propios empleados, sin embargo la situación para contratistas y personas no vinculadas con la minería enfrenta un escenario muy distinto, pues la

inversión pública en viviendas sociales ha sido en las últimas décadas extremadamente baja.

Ahora bien, la mayoría de las veces —sino todas—, las ciudades no están preparadas para afrontar el crecimiento poblacional que se produce a partir de un desarrollo acelerado. Antofagasta no es la excepción. Desde las tradicionales migraciones campo-ciudad en Europa, América Latina e incluso Asia, los problemas de hacinamiento e insalubridad han sido la cara más amarga de los procesos de asentamiento de quienes llegaban a las ciudades en busca de mejores oportunidades. Y también ha sido muy frecuente que sean los afecta-

El aumento de población producto de la llegada de trabajadores en los diversos sectores de la economía, el incremento en los salarios asociados a la minería y la escasa oferta habitacional han producido un incremento en los precios de la vivienda, alimentación y transporte.

dos quienes terminan por resolver con sus propios medios estos problemas, debido a la ausencia o lentitud de las políticas públicas para responder a los nuevos requerimientos. Así, las “tomas” de terreno, los campamentos y también la reutilización de partes de la ciudad que estaban abandonadas producto de éxodos de la población local, han sido algunas de las estrategias por parte de los pobladores para resolver problemas urgentes como el de vivienda.

En este escenario, no es de extrañar que los migrantes hayan encontrado en el subarriendo y los campamentos las únicas posibilidades para resolver el problema habitacional, lo que sin duda los deja en una situación de extrema vulnerabilidad, pues se trata de soluciones altamente precarias, que los sitúa en una situación de riesgo constante (posibles incendios y hacinamiento, entre otros). Uno de los entrevistados del Servicio Jesuita Migrante de Antofagasta reconoció la existencia de dos campamentos donde viven mayoritariamente migrantes peruanos, y sectores en el centro de la ciudad donde vive un número importante de colombianos. Es tal la falta de viviendas que en este sector han comenzado a arrendar camas para poder dormir.

La presencia de migrantes en el centro de la ciudad tiene muchas similitudes con lo que ocurre en otros centros de otras ciudades. Se trata de lugares que han concentrado en el pasado una

importante actividad comercial y de servicios como oficinas, instituciones públicas y comercio, sin embargo han tendido a quedar desocupados debido al desplazamiento de la población hacia otros sectores de la ciudad. Así, esas casas antiguas se transforman en una oportunidad para los migrantes, quienes encuentran posibilidades de vivir en sectores que tienen una buena infraestructura y accesibilidad. La concentración de connacionales en territorios específicos genera condiciones propicias para el desarrollo de un enclave en la medida en que se genera una demanda por servicios y productos que el mercado local no ofrece: centros de llamadas, oficinas para enviar encomiendas y remesas, productos para cocinar, restaurantes, venta de comida, etc. (Garcés, 2011). El hecho de habitar espacios públicos genera nuevos significados del lugar, que entran en disputa con los significados más tradicionales otorgados por la comunidad local.

Racialización del nuevo migrante

De acuerdo a lo señalado más arriba, Antofagasta ha sido históricamente una ciudad con una importante presencia y participación de migrantes. Croatas, bolivianos, peruanos, ingleses, españoles y chinos forman parte del relato identitario que ha construido la ciudad, lo que se expresa en una serie de monumentos y festividades que contribuyen a reproducir año a año una de las tantas dimensiones que dan forma a la construcción de la comunidad imaginada.

Sin embargo estos colectivos han tenido recorridos distintos en sus procesos de inserción, algunos gozando de los privilegios de significaba ser europeo, otros luchando por ganarse un espacio en una sociedad que los estigmatizaba. Es importante conocer estas experiencias pasadas, pues hay cierta tendencia a trazar una línea divisoria entre un antes idealizado (“un país que recibe fraternalmente a los extranjeros”) y un presente oscuro en términos migratorios (“un país que discrimina y tiende a rechazar a los extranjeros”).

Si bien efectivamente estamos frente a un nuevo patrón de migración, el esfuerzo por visibilizar la situación actual no puede significar invisibilizar las formas de exclusión y discriminación de la que pueden haber sido objeto diversos grupos de migrantes en el pasado. No se trata de invisibilizar las complejidades del pasado para destacar las complejidades del presente, pues las continuidades con el pasado son mucho mayores y profundas de lo que se piensa, y comprenderlas contribuye de manera significativa para entender procesos actuales.

Ahora bien, la encuesta realizada por el Observatorio de Opinión Pública de la Universidad Santo Tomás (2013) en las principales ciudades de la zona norte, revela una serie de prejuicios respecto

de la población inmigrante como categoría genérica. Más allá de la crítica al cuestionario utilizado —que tiende a reproducir en la formulación de las preguntas afirmaciones discriminatorias—, el informe señala que el 59% de los encuestados considera que la llegada de nuevos inmigrantes afectan negativamente al país: el 67,5% considera que afecta negativamente las posibilidades de encontrar trabajo para la población chilena y el 71,6% considera que los inmigrantes se están dedicando a labores que generan problemas sociales. Respecto de la población colombiana en particular, plantea que es el grupo nacional que genera más desconfianza, incomodidad, inseguridad y miedo. Antofagasta aparece con el mayor indicador de prejuicios elaborado por la encuesta (4,58). De este modo, lo que ocurre con la migración colombiana tiene elementos nuevos a la vez que otros de continuidad con el pasado. Lo nuevo tiene que ver con el origen nacional del grupo de migrantes, la hipersexualización de la que son objeto las mujeres afrocolombianas y los estigmas sobre tráfico de drogas. El sujeto racializado cambia, pero el proceso de racialización es lo que mantiene elementos de continuidad.

Después de un partido de fútbol entre las selecciones de Colombia y Chile, se produjeron una serie de disturbios en el centro de la ciudad de Antofagasta. A partir de ese conflicto, una serie de organizaciones sociales convocaron a una marcha bajo el lema “recuperemos Antofagasta”, la que buscaba demostrar “la preocupación” de la población respecto de la presencia de extranjeros en la ciudad. Al revisar algunos de los comentarios vertidos por autoridades y candidatos en medios de prensa, van emergiendo ciertos estigmas basados en prejuicios que crecen a una velocidad peligrosa cuando hay ignorancia y desconocimiento de por medio.

Sobre los migrantes colombianos se dijo que habían incrementado los niveles de violencia, pues habría mayor número de robos y peleas callejeras, lo que redundaría en un aumento de la inseguridad. De las mujeres dijeron que rompen matrimonios, traen enfermedades sexuales, asociándolas a un incremento en la prostitución. Otras opiniones apuntan a que los extranjeros le quitan a los locales las ayudas sociales que entrega el Estado.

La alcaldesa Karen Rojo señaló en una entrevista a Radio Cooperativa: “Se está dando un proceso migratorio en nuestra ciudad y está generando muchos problemas en la comunidad. Hay que poner punto final a esta situación, por ello esta mesa (de trabajo en migración) tiene el propósito de generar integración, pero respetando las leyes que acá tenemos” (<www.radio.cooperativa.cl>, 17 de octubre de 2013).

El intendente de la región, Waldo Mora, señaló que era contrario a una manifestación de este tipo, sin embargo resultaba necesario revisar la Ley de Extranjería, porque se trata de “una ley muy ambigua, y yo creo que hay que actualizarla porque no es posible que una persona llegue a Chile y pida visa de turista y se la den por 90 días sin acreditar cuánto dinero traen, si traen pasajes de ida y vuelta o dónde van a alojarse. Mucha gente que se queda más allá de los 90 días está infringiendo la ley y más encima trabajando, o sea que hay una doble infracción”. Agregó que los extranjeros “causan problemas de convivencia y quiebres matrimoniales” (El País, Colombia, 18 de octubre de 2013).

Estas citas muestran la construcción social del migrante en términos de buenos y malos migrantes, aceptables y no aceptables, necesarios y prescindibles. *Buenos* son los empresarios e inversionistas extranjeros; también son los migrantes históricos, las colonias; unos pocos bolivianos y peruanos, especialmente aquellos que han “sabido asimilarse” a la cultura local, es decir aquellos que se notan lo menos posible. Los *malos*, en cambio, son aquellos asociados a la inseguridad, prostitución, quiebre de familias, irregulares, “portadores de enfermedades casi desaparecidas”². A quien se le asignen estos males, a quien se le cargue con esos estigmas, se vuelve un indeseable, y por lo mismo se le quiere lejos, pues constituye una amenaza para un supuesto orden social. El uso del argumento legal es la justificación, la herramienta disponible, para poder controlar, evitar y eventualmente expulsar a aquellos que resultan indeseables.

En el caso de Antofagasta estas ideas van siendo adosadas a una nacionalidad en particular, y con ello se va construyendo un estereotipo del migrante colombiano. Es interesante constatar cómo en otros contextos (nacionales e internacionales), estas mismas ideas son adosadas a otras nacionalidades, por ejemplo en Santiago los peruanos son referidos con los mismos adjetivos que los colombianos en Antofagasta (son bulliciosos, peleadores, usan demasiados aliños para comer); en Argentina son los bolivianos, en República Dominicana los haitianos, En México los guatemaltecos, en Italia los norafricanos, en Alemania los turcos.

En todos los lugares se repiten las mismas ideas: nos invaden, traen enfermedades, tienen costumbres raras, no quieren

|||||

2 Para un análisis sobre la racialización del mercado del sexo, ver el trabajo de Jorge Pavez “Afecciones afrocolombianas. Transnacionalización y racialización del mercado del sexo en las ciudades mineras del norte de Chile” (Trabajo aceptado para ser publicado en LARR 2014).

integrarse, las mujeres son prostitutas. En todos los lugares, las sociedades encuentran un grupo de extranjeros de alguna nacionalidad o etnia en particular para asignarle la condición de paria y concentrar allí todas las formas de discriminación, segregación y exclusión posibles.

Para considerar que ciertos extranjeros son una amenaza a la tranquilidad y la “normalidad”, es necesario asignarles un lugar extremo, fuera de los límites de lo permitido (prostitutas, narcotraficantes, violentos, de una sexualidad descontrolada, incapaces de respetar las normas del lugar donde llegan, incapaces en el fondo de ser parte de una construcción social llamada “nosotros”). El elemento que permite

No se trata de invisibilizar las complejidades del pasado para destacar las complejidades del presente, pues las continuidades con el pasado son mucho mayores y profundas de lo que se piensa, y comprenderlas contribuye de manera significativa para entender procesos actuales.

cerrar este discurso —y que permite hablar de racismo— es cuando esas construcciones discursivas, esas formas de ser del otro, se naturalizan, “es que ellos son así”, es decir no pueden desprenderse de aquello que los sitúa como parias, pues encarnan esa condición. Cuando ello ocurre, estamos frente a la construcción racializada del migrante, y es lo que ha sucedido en Antofagasta.

El problema se vuelve más complejo, pues funciona como profecía autocumplida. La exclusión social de la que es objeto el migrante, finalmente termina por construir exclusión. Las mayores dificultades para obtener mejores trabajos, las mayores dificultades para conseguir arriendos, la serie de problemas administrativos que encuentran para poder regularizar los papeles y la situación de irregularidad que afecta a un número importante de personas, los catapultan a una marginalidad aún más severa que la pobreza.

La construcción racializada adquiere distintas caras. En muchos casos las sociedades entienden que los necesitan, que su mano de obra es fundamental para cubrir una serie de trabajos que se han ido precarizando (Leiva, 2009). Allí hablamos de una construcción social que sitúa al migrante en una condición de subordinación. El caso de los colombianos en Antofagasta es una forma más extrema de rechazo. Es fundamental estar alerta a estas situaciones, porque

hechos puntuales que incluso podrían ser anecdóticos, o “casos particulares” como decía la gobernación frente a los “rallados” en las calles contra los colombianos, responden a expresiones más profundas que buscan excluir al extranjero.

Si las políticas públicas de los gobiernos regionales y centrales no toman medidas más profundas para generar mecanismos de inserción y convivencia, entonces sólo quedará intentar aportar datos que permitan desmontar los mitos que se construyen: que las peleas de fútbol son tan antiguas como el fútbol mismo (si no, pregúntenle a los *hooligans* y recordemos por qué ha sido necesaria la ley de los estadios para evitar el choque de los hinchas); que las tasas de divorcio han aumentado a nivel nacional y que en ello nada tienen que ver las mujeres extranjeras; que la inseguridad de las ciudades tiene relación con la desigualdad económica y social que sostiene al modelo de desarrollo y crecimiento que impera en nuestras sociedades; y que los migrantes no son quienes forman las redes de tráfico y trata, sino más bien resultan sus primeras víctimas.

Bibliografía

- Aroca González, Patricio 2004 “Análisis del costo de la vida. Código B.I.P. 30027747-0”, Gobierno Regional de Antofagasta en <<http://www.fondenor.cl/documentos/costovida.pdf>>.
- Cademartori, Juan José 2008 “El impacto de la inversión extranjera 1990-2000 sobre el desarrollo durable de la región minera de Antofagasta-Chile”. Tesis para obtener el grado de doctor en Ciencias Sociales (Universidad Católica de Lovaina).
- Cano, Verónica; Soffia, Magdalena; Martínez, Jorge 2009 “Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile entre un nuevo escenario migratorio” en *Serie de población y desarrollo N°88 CEPAL/CELADE* (Santiago de Chile).
- Censo de Población, Censos Históricos en <www.ine.cl>.
- Correa, Verónica; Vidal, Dominique 2013 “Geografía de la crisis del cuidado en Santiago: Una aproximación centrada en la demanda de mano de obra extranjera” en Correa, Bortolotto y Musset (eds.) *Geografías de la espera. Mígrar, habitar y trabajar en la ciudad de Santiago de Chile. 1990-2012* (Santiago de Chile: Uqbar Editores).
- Garcés, Alejandro 2011 “Comercio inmigrante y economías étnicas: síntesis y críticas de los debates vigentes” en *Revista Polis N° 29* (Santiago de Chile).
- Garcés, Eugenio; O’Brien, J.; Cooper, M. 2010 “Del asentamiento minero al espacio continental. Chuquicamata (Chile) y la contribución de la minería a la configuración del territorio y el desarrollo social y económico de la Región de Antofagasta durante el siglo XX” en *EURE V. 36 N° 107* (Santiago de Chile).
- González, Sergio 2002 *Chilenizando a Tunupa: la escuela pública en el Tarapacá andino 1880-1990* (Santiago de Chile: DIBAM).

- Leiva, Sandra 2009 “La subcontratación en la minería en Chile: Elementos teóricos para el análisis” en *Revista POLIS* Vol. 8 N° 25, pp. 111-131 (Santiago de Chile).
- Lube-Guizardi, Menara; Garcés, Alejandro 2013 “Circuitos migrantes. Itinerarios y formación de redes migratorias entre Perú, Bolivia, Chile y Argentina en el norte grande chileno” en *Papeles de población* Vol. 19, N° 78, pp. 65-110.
- Mora, Claudia 2009 “Estratificación social y migración intrarregional: algunas caracterizaciones de la experiencia migratoria en Latinoamérica” en *Revista Universum* N° 24, Vol. 1 pp. 128-143 (Universidad de Talca).
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) Informe *Regions at a glance* de la OCDE, publicado en *La Tercera* (5/12/2013).
- Pavez, Jorge “Afecciones afrocolombianas. Transnacionalización y racialización del mercado del sexo en las ciudades mineras del norte de Chile” en *Latin American Research Review*.
- Solimano, Andrés; Tokman, Víctor 2008 “Migraciones internacionales en un contexto de crecimiento económico: el caso de Chile” en *Migraciones Internacionales en América Latina. Booms, crisis y desarrollo* (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica).
- Stefoni, Carolina 2011 (ed.) *Mujeres inmigrantes en Chile: mano de obra o trabajadoras con derechos* (Santiago de Chile: Ediciones Alberto Hurtado).
- Tapia, Marcela 2012 “Frontera y migración en el norte de Chile a partir del análisis de los censos de población. Siglos XIX-XXI” en *Revista de Geografía Norte Grande* 53, pp. 177-198.
- Tijoux, María Emilia 2011 “Negando ‘al otro’: el constante sufrimiento de los inmigrantes peruanos en Chile” en Stefoni, *Mujeres inmigrantes en Chile: mano de obra o trabajadoras con derechos* (Santiago de Chile: Ediciones Alberto Hurtado).
- Thayer, Eduardo 2013 “Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación. La construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región Metropolitana de Santiago” en *Revista POLIS* N° 35 (Santiago de Chile).
- Universidad Santo Tomás Observatorio de Opinión Pública 2013 *Percepciones de los nuevos inmigrantes en las ciudades de Arica, Iquique, Antofagasta Copiapó, La Serena y Ovalle* (Antofagasta-Chile).

Instituciones precarias, democracia en crisis y sujetos emergentes

Apuntes para pensar
los flujos migratorios
América Latina-Europa
desde una mirada política

Luis Eduardo Thayer Correa

Resumen

Considerando el mapa actual de las migraciones en América Latina, estas notas se orientan hacia una lectura política de la relaciones de migración entre Europa y América Latina. Se toma como referente empírico la situación que ha vivido España en la última década y media en relación a los migrantes latinoamericanos, más concretamente los colectivos argentino, ecuatoriano, peruano y colombiano. Esto último no representa un sesgo significativo si consideramos que España es, con diferencia, el principal referente europeo de los proyectos migratorios de los latinoamericanos.

Abstract

These notes points towards a political reading of the migration relationship between Europe and Latin America, taking into account the current map of migration in Latin America. The situation that Spain has lived in the last decade and a half in relation to Latin American migrants — specifically, Argentinian, Ecuadorian, Peruvian and Colombian contingents — is taken as empirical reference. The above mentioned does not represent a significant bias considering that Spain is, by far, the main European reference of the Latin Americans' migration projects.

CvE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Luis Eduardo Thayer Correa

Chileno, Doctor en Sociología. Docente e investigador en la Universidad de Artes y Ciencias Sociales de Chile (UARCIS).

Chilean. PhD in Sociology. Professor and researcher at University of Arts and Social Sciences of Chile (UARCIS).

Palabras clave

1| Migración 2| Globalización 3| Europa 4| América Latina 5| Democracia

Keywords

1| *Migration* 2| *Globalization* 3| *Europe* 4| *Latin America* 5| *Democracy*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

THAYER CORREA, Luis Eduardo. Instituciones precarias, democracia en crisis y sujetos emergentes. Apuntes para pensar los flujos migratorios América Latina-Europa desde una mirada política. *Crítica y Emancipación*, (11): 597-612, primer semestre de 2014.

Instituciones precarias, democracia en crisis y sujetos emergentes

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Apuntes para pensar los flujos migratorios América Latina-Europa desde una mirada política

Presentación

Quisiera comenzar por advertir al lector que incurriré en ciertos reduccionismos en función de exponer algunos argumentos generales que permitan abordar el problema de los flujos migratorios desde una mirada política. Específicamente quisiera explicitar que me voy a referir a las sociedades de destino, a las de procedencia y a los migrantes como si fueran agentes homogéneos, aún cuando sabemos que son tremendamente heterogéneos, complejos e internamente contradictorios. De manera que lo que perderemos en complejidad y precisión por una parte, lo ganaremos en capacidad de generalización por la otra.

Quiero advertir también que, considerando el mapa actual de las migraciones en América Latina, me ha parecido lo más pertinente orientar estas notas hacia una lectura política de las relaciones de migración entre Europa y América Latina. Finalmente quiero precisar que las limitaciones de mi trabajo y conocimiento de los contextos me obligan a tomar como referente empírico por una parte la situación que ha vivido España en la última década y media, en relación a los migrantes latinoamericanos, y más concretamente los colectivos argentino, ecuatoriano, peruano y colombiano pues en ellos he centrado mi trabajo de investigación. Esto último no representa un sesgo significativo si consideramos que España es con diferencia el principal referente europeo de los proyectos migratorios de los latinoamericanos, y esos cuatro colectivos están dentro de los principales países emisores de la región.

Vínculos estructurales y asimetría de poder

Para comenzar voy exponer los tres supuestos centrales en los que me baso y sin los cuales me parece que es muy difícil encuadrar la dimensión política de los flujos Latinoamérica-Europa. En primer lugar

asumimos que la migración latinoamericana hacia Europa y particularmente hacia España forma parte de lazos estructurales (económicos, culturales, sociales) construidos históricamente, que se renuevan y reproducen sistemáticamente (Martínez, 2008). Estos vínculos han contribuido a generar y fortalecer una estructura de codependencia material y convergencia simbólica entre lugares de Europa y lugares de América Latina. Las migraciones son un elemento central de la renovación contemporánea de estos lazos. Son, por decirlo así, uno más dentro de un conjunto de lazos que ponen en circulación, además de seres humanos, recursos materiales (bienes, capitales, servicios), símbolos, ideologías, creencias, influencias políticas y patrones de comportamiento (Sassen, 1988; Vertovec, 2006).

Las redes transnacionales que conforman las familias y sujetos migrantes constituyen en este sentido el principal factor social de esta estructura compleja que expande los territorios más allá de las fronteras estatales. De este modo, estamos ante una realidad que nos obliga a dejar de pensar a América Latina y Europa como dos estructuras sociales independientes y autónomas. Del mismo modo debemos asumir que las migraciones, más que producir un nuevo sistema de relaciones, han venido a aportar complejidad a uno ya existente.

En segundo lugar, y matizando el supuesto anterior, asumimos que los procesos migratorios generan al menos tres conjuntos de problemas y desafíos de naturaleza diversa, que afectan específicamente a las sociedades de destino, los lugares de procedencia y a los propios migrantes. Los desafíos que se enfrentan desde estas tres perspectivas no solo son diferentes y no coinciden la mayor parte del tiempo, sino que por lo general tienden a ser contradictorios entre sí.

Un ejemplo de esta contradicción se puede constatar en la divergencia de intereses entre los Estados emisores y receptores a propósito de los propios flujos migratorios (Castles, 2006). Mientras los primeros orientan sus políticas para mantener un flujo emigratorio estable e incluso creciente en función de seguir recibiendo los beneficios que la emigración genera para la estabilidad económica —recepción de remesas, reducción de la población activa y del desempleo, activación de la demanda interna—; los segundos intentan gestionar los flujos en función de responder por una parte a las necesidades oscilantes de la economía y los agentes económicos, y por otra a las demandas de la población nativa, tendiente a apoyar políticas restrictivas (Abad, 2003). Esta contradicción puntual entre los Estados emisores y receptores nos permite ilustrar no solo la diversidad de los desafíos, sino además que el escenario político en el que se mueven los migrantes es esencialmente conflictivo.

El tercer supuesto plantea que este escenario conflictivo se da en un marco de relaciones de poder asimétricas, que no cuentan espacios de interlocución y de representación de intereses en los que se puedan encontrar simultáneamente representantes de cada uno de los agentes: Estados receptores, Estados emisores y migrantes. En este sentido estamos en un escenario de relaciones políticas conflictivas, asimétricas en términos de poder y en ausencia de canales democráticos para representar intereses y encarar los conflictos.

Esto tiene dos consecuencias evidentes: la primera es que los agentes con menos poder, los migrantes, necesariamente van a

Las redes transnacionales que conforman las familias y sujetos migrantes constituyen en este sentido el principal factor social de esta estructura compleja que expande los territorios más allá de las fronteras estatales.

ser los perdedores de cualquier proceso de toma de decisiones que se realice en este escenario. La segunda, igual de relevante, es que al no existir canales democráticos para poner en la mesa los problemas de cada actor, se han normalizado procedimientos no democráticos para la resolución de las contradicciones. No es casual que hoy por hoy los actores políticos y sociales de las sociedades de destino no se escandalicen frente a las políticas represivas que impulsan los gobiernos de la Unión Europea en contra de los migrantes en general y de los africanos en particular. Pero sobre todo en contra de los principios en los que supuestamente se han fundado los Estados nacionales europeos y la propia Unión Europea.

Explicitados estos tres supuestos iniciales, a continuación esbozaré lo que considero son los desafíos centrales que enfrentan hoy los actores sociales y políticos que configuran este escenario: sociedades, Estados y sujetos migrantes.

Las sociedades de procedencia: precariedad institucional y debilidad económica

Para las sociedades de procedencia, los desafíos centrales son de orden económico e institucional. En el plano económico la emigración impone la necesidad de recuperar el valor que las sociedades pierden con la

salida de migrantes. Un valor que no es restituido más que marginalmente por las remesas que los migrantes envían (Abad, 2005; Garay y Rodríguez, 2005).

El caso de Colombia es ilustrativo y representativo: según el Departamento Nacional de Planeación, el país viene perdiendo desde el año 2000 poco más de 2.500 millones de dólares anuales en concepto de “fuga de cerebros”. En sentido inverso viene recibiendo en torno a los 4.000 millones de dólares anuales en concepto de remesas. Si bien la diferencia en montos netos es favorable para Colombia, el cálculo es engañoso puesto que lo que se va es valor producido en la sociedad colombiana y lo que retorna es dinero, que se utiliza en más de un 80% en consumo para la satisfacción de las necesidades básicas, y menos de un 5% en educación o inversiones productivas que puedan restituir el valor emigrado (BID, 2004). Es decir que Colombia pierde con la emigración la materia prima para su desarrollo y recibe a cambio recursos para la subsistencia de su población.

En este sentido, se produce la paradoja de que mientras la emigración genera efectos económicos positivos en el corto plazo, en el largo plazo —y si se mantienen las actuales condiciones— está estimulando un proceso de creciente descapitalización (Garay y Rodríguez, 2005), lo que no solo limita severamente las posibilidades de desarrollo de los países emisores, sino que también incrementa la brecha económica entre estos y los de destino.

Los Estados emisores de migrantes enfrentan así el desafío de generar las condiciones institucionales para que las remesas contribuyan efectivamente a activar procesos de desarrollo local, que logren compensar al menos la descapitalización creciente que están enfrentando. Las respuestas a este problema no son en principio económicas sino esencialmente institucionales. La construcción y consolidación de lazos de confianza institucional entre las comunidades de procedencia y los migrantes emisores de remesas, podría incentivar transferencias orientadas hacia el desarrollo local y comunitario de estos lugares. Las experiencias de iniciativas de este tipo que logran convocar la confianza de los migrantes vienen por lo general desde la sociedad civil y no desde el Estado, como ponen **en evidencia diversos** (Lacomba, 2004). Estas experiencias exitosas en contextos locales permiten sugerir que el impacto de las remesas en el desarrollo de los países de procedencia depende de dinámicas territoriales que se dan en la escala local activadas por actores sociales.

Para los países emisores, la migración implica por tanto un desafío para su desarrollo que se ve limitado en gran medida por la precariedad de sus instituciones económicas, políticas y sociales

derivada de la desconfianza que la población —migrante y no migrante— tiene hacia ellas (Abad, 2005), y a la vez de la ausencia de acuerdos colectivos surgidos de la sociedad civil que renueven el escenario institucional y restituyan la confianza de los migrantes en sus comunidades de procedencia.

Las naciones de destino frente a los derechos humanos: la crisis de la democracia

Si para los países de procedencia el desafío central es institucional, para los países de destino el principal desafío que les impone la migración hoy es político: la llegada de migrantes a una sociedad produce una desigualdad de hecho y de derecho en el acceso a la ciudadanía, y como consecuencia de ello una contracción “de facto” de la democracia. La sola aparición de los migrantes en el espacio público, independientemente de su condición administrativa —regular o irregular— implica por definición un factor de estratificación en el acceso a derechos. Los migrantes son en este sentido sujetos que con su sola presencia desafían a la democracia que los recibe. Un desafío que se convierte en un problema de consistencia de la democracia para los países receptores si consideramos que desde hace años los principales países receptores de Europa vienen enfrentando este déficit democrático con políticas restrictivas que limitan el reconocimiento (Cachón, 2010).

En este sentido resulta ilustrativo observar los principios en los que suelen fundarse las posiciones más abiertas al reconocimiento de los migrantes y a su aceptación, observar sus límites y condiciones nos permitirá visualizar la magnitud del desafío. Tanto desde la esfera política como desde el mundo académico muchos de quienes asumen la labor de defender los intereses de los migrantes, lo hacen basándose en una lógica instrumental que busca poner de relieve la valoración del aporte económico o cultural que realizan a la sociedad, condicionando sin proponérselo el reconocimiento de los derechos a la contribución social que realicen. El doble filo de esta lógica es que colinda con asumir un rechazo manifiesto a los migrantes toda vez que dejan de constituir un aporte visible para la sociedad y se convierten en una carga económica (Thayer; Córdova y Ávalos, 2013).

Cuando el reconocimiento institucional y social del migrante está basado en un principio instrumental, el argumento que sostiene su legitimidad se vuelve un péndulo que oscila entre el reconocimiento y la negación de este según cambien las condiciones del contexto, o la situación de los propios migrantes. ¿Qué pasa cuando pierden el empleo; cuando dejan de ser una contribución a la economía local; cuando se activa una crisis y las “ocupaciones de difícil

cobertura” dejan de serlo?, ¿qué ocurre, en definitiva, cuando la ecuación instrumental se invierte y los migrantes pasan a ser más una carga que una contribución para la economía local? La lógica instrumental condiciona el reconocimiento a las condiciones contextuales que vive la sociedad y los propios migrantes, cuando un cambio de ciclo deja a los migrantes en una situación en la que su contribución deja de ser evidente, pierden su legitimidad y con ello los derechos que hasta entonces les eran reconocidos justamente en virtud de su contribución.

Lo que viene ocurriendo en España desde que la crisis se hizo explícita en 2008 nos muestra con claridad las consecuencias que tiene esta lógica instrumental. El acelerado incremento del desempleo que afectó con más intensidad a los migrantes sumado a la dramática reducción del presupuesto público, desplazó a estos sujetos desde su condición de aporte a la sociedad a una nueva condición de “carga para el Estado y amenaza para el bienestar social de los españoles”. La demanda adicional de trabajo, para cubrir empleos del segmento secundario del mercado laboral, que venía expandiéndose desde mediados de los años noventa (Solé, 1995; Cachón, 2010) cayó a cero y con ello la legitimidad con que contaban los migrantes en ese país para acceder a los derechos sociales, cívicos e incluso políticos.

Si la política de acceso a estos derechos hubiese estado efectivamente fundada en un acuerdo ético basado en los derechos humanos —como se suponía y se sostenía, y no como se demostró finalmente en un principio instrumental latente—, no habría cabido el cuestionamiento a que los migrantes hubiesen seguido ejerciendo esos derechos en el marco de la crisis, ni podría haberse impulsado ninguna política explícita de recorte de derechos como efectivamente se hizo. No podría haberse diseñado, por ejemplo, una política como el “plan de retorno voluntario”, que implica en pocas palabras que el Estado español le compra a los migrantes desempleados sus derechos adquiridos con recursos que ellos mismos han generado con su trabajo¹. Es plenamente verosímil y concordante con la democracia que los migrantes carguen como el resto de la sociedad con los costos de la crisis, lo que no resulta justo ni democrático es que solo ellos tengan que pagar ese

1 El “Plan de retorno voluntario” consiste básicamente en adelantar (en tres pagos) los 10.000 euros acumulados en el seguro de desempleo, a cambio de renunciar al Permiso de Residencia vigente, regresar al país de procedencia y comprometerse a no volver a España por un período de tres años. Esto implica la institucionalización de una política de recorte de derechos ciudadanos, además de la renuncia temporal al derecho a emigrar, que no solo reconoce la Declaración de 1948, sino también está consagrado en todas las constituciones de los Estados de la Unión Europea, y por ende también en la española.

costo renunciando a todos sus derechos ciudadanos. Y sin embargo este giro restrictivo focalizado en los migrantes fue acogido por la sociedad con total naturalidad.

La figura del migrante como un “chivo expiatorio” que han analizado en profundidad Michel Wieviorka (1992) para el caso francés y Lorenzo Cachón (2006, 2010) para el español, ilustra en cierta medida la disposición de las sociedades de recepción para aceptar con normalidad las políticas migratorias restrictivas que acompañan a las crisis o las contracciones de las economías. Habla también del papel estratégico que juega el Estado a la hora de producir o expandir la ima-

[...] la llegada de migrantes a una sociedad produce una desigualdad de hecho y de derecho en el acceso a la ciudadanía, y como consecuencia de ello una contracción “de facto” de la democracia.

gen del migrante como un “chivo expiatorio” cuya presencia sería el origen entre otras cosas de la degradación de los servicios públicos y del crecimiento del desempleo.

La pregunta natural que surge sobre este punto es por qué Estados que supuestamente se han fundado en acuerdos republicanos que —desde la segunda mitad del siglo XX se han reinterpretado a la luz de los derechos humanos— implementen con tan poca resistencia políticas la negación del reconocimiento y menosprecio del migrante (Cachón, 2010; Honneth, 1997). La respuesta que podemos dar al menos tentativamente es que el vínculo de la ciudadanía europea con los principios universales republicanos y de los derechos humanos se encuentra subordinado al vínculo entre ciudadanía y singularidad nacional. Aquí es donde pensamos que instalar los derechos humanos como principio jurídico de la ciudadanía requiere una contracción del vínculo que ha predominado en parte importante de la modernidad entre ciudadanía y nacionalidad.

Como muestran Hobsbawm (2000) o Palti (2006), entre otros historiadores, el conjunto de derechos al que tienen acceso los sujetos y que los convierte en ciudadanos de un Estado ha sido enlazado prácticamente durante toda la modernidad a la pertenencia nacional de los sujetos, lo cual ha implicado impregnar el significado de la

ciudadanía de la particularidad nacional, esté definida por la adscripción a una condición étnica, lingüística o sanguínea común.

Sin embargo, la historiografía nos muestra que la ciudadanía nacional tiene en su origen un arraigo en la esfera política que la remite a principios universales. De hecho, la modernidad impulsa una concepción en la que *“en particular no había ninguna relación lógica entre, por un lado, el conjunto de los ciudadanos de un estado territorial y, por el otro, la identificación de una nación basándose en criterios étnicos, lingüísticos o de otro tipo o de otras características que permitieran el reconocimiento colectivo de la pertenencia a un grupo”* (Hobsbawm, 2000). Este antecedente nos permite sostener que el significado particularista y excluyente de lo nacional es una construcción histórica y por tanto resultado de una disputa política (Balibar y Wallerstein, 1990).

La dificultad que se presenta al plantear la necesidad de desprender la ciudadanía de todo particularismo en función de convertirla en una plataforma de inclusión del migrante, es que resulta necesario avanzar bien por el camino de separar ciudadanía y nacionalidad, o bien por el de sostener ese vínculo restituyendo eso sí el sentido universal original de la nación. Tomar esta última ruta implica remover el sentido particularista de la nación como principio de orientación política del Estado, y como referente de definición de la identidad colectiva de la comunidad política, es decir dotar a lo nacional de un contenido jurídico y simbólico que trascienda y niegue el particularismo cultural, étnico, lingüístico o de cualquier otro orden.

La resolución de este problema requiere ponderar la verosimilitud separando la ciudadanía de todo referente nacional o bien manteniendo la asociación pero vinculando lo nacional directamente a un conjunto de derechos universales. En este último sentido el hecho de adscribir a lo español, lo francés, lo argentino, lo chileno, etc. no tendría ninguna eficacia material sobre la realidad jurídica de los sujetos que no esté atada a los derechos humanos universales. En última instancia de lo que se trata es de definir a partir de una consideración estratégica y realista la operación más viable para vaciar los derechos humanos en la ciudadanía de las sociedades receptoras. La condición nacional no es necesariamente opuesta a esta operación.

En cualquier caso mientras no se produzca un desplazamiento desde el principio instrumental hacia el principio de los derechos humanos como fundamento jurídico de la ciudadanía, el reconocimiento de los migrantes seguirá estando sujeto a la demostración de su contribución a la sociedad, en otras palabras su ciudadanía seguirá estando sujeta a la contingencia económica y la arbitrariedad política.

La perspectiva desde la que abordamos el problema de la relación entre ciudadanía y derechos humanos apunta a visualizar su dimensión subjetiva. El supuesto que asumimos es que la política —y con ella la construcción de la ciudadanía— está condicionada por la forma en que los sujetos la encarnan en sus prácticas cotidianas. El trabajo que venimos realizando ya desde 2004 apunta precisamente a comprender los supuestos de ese juicio, las herramientas con que los sujetos moldean las normas, adaptan las instituciones y condicionan los principios éticos que rigen el orden democrático, a las concepciones y prácticas con que organizan y enfrentan su vida cotidiana. Hacemos eco aquí de la observación de Carens respecto del rol de los actores en juego de construcción ciudadana: *“La igualdad de derechos legales y la adquisición de la ciudadanía son unos medios tan necesarios como importantes para la integración de los inmigrantes y sus descendientes, pero no bastan. Es de todos sabido que la igualdad formal oculta con frecuencia unas grandes desigualdades cualitativas y que los derechos legales pueden tener connotaciones diferentes según el trato que dispensen los funcionarios e incluso los ciudadanos comunes a los titulares de esos derechos”* (Carens, 2004: 410). Agregamos que así como la subjetividad y la disposición de los ciudadanos nativos resulta esencial para la producción social de los derechos formalmente reconocidos, las expectativas que los propios migrantes tengan en cuanto a su reconocimiento social es decisiva para definir el resultado que tendrá el reconocimiento jurídico.

La subjetividad migrante como condición para la política migratoria

Si para las sociedades de origen el desafío central es institucional y para las de recepción es político, para los migrantes el desafío esencial con sus expectativas de reconocimiento y la forma en que encajan o no con el reconocimiento social y jurídico que ofrece la sociedad y el Estado receptor.

El trabajo que venimos realizando desde 2004 tanto en España como en Chile —y el proceso de incorporación de los migrantes argentinos, ecuatorianos, colombianos, peruanos y bolivianos— nos ha permitido encontrar algunas regularidades respecto de la subjetividad migrante y sus expectativas de reconocimiento. El bienestar, la autonomía y la certidumbre respecto del futuro, aparecen como significados relevantes que dan sentido a las trayectorias migratorias, al contrario de lo que ocurre con las expectativas de reconocimiento político, que aparece como una cuestión secundaria y decreciente en la medida en que los proyectos migratorios van cubriendo las otras

expectativas, y en paralelo se retrasa el acceso a los derechos políticos. Este patrón ha sido definido por algunos como *semi-ciudadanía* o *denizenship* (Brubaker, 1989; Hammar, 1990; Leyton Henry, 1990; Castles, 2003; Bauböck, 2006). De esta situación resulta que “*Paradójicamente, la inclusión en la comunidad social y económica puede facilitar la (auto) exclusión de la comunidad política*” (Brubaker, 1989: 162).

La pregunta aquí es ¿qué incentivo puede tener un inmigrante para aspirar a un acceso completo a la ciudadanía y a la comunidad política, si ya ha tenido acceso a los derechos sociales y económicos que le permiten acceder al estilo de vida que cumple su expectativa? (Brubaker, 1989). Si el acceso a la *ciudadanía* política no promete ningún avance en la cobertura de las expectativas de los migrantes, se desvaloriza el acceso a los derechos políticos como un elemento primordial de su proceso de incorporación. La misma desvalorización de los derechos políticos se daría cuando ocurre a la inversa y el acceso formal a la ciudadanía política no redundaría en una mejora de las condiciones de vida (Hammar, 1989; Castles, 1995; Brubaker, 1989; Layton-Henry, 1990). Esta situación sin lugar a dudas redundaría en las nuevas generaciones de inmigrantes que terminan por menospreciar la pertenencia a la comunidad política al ver que, o bien sus padres u otros colectivos de migrantes viven en una situación de marginación o desigualdad aun cuando se les reconozcan todos los derechos políticos.

Stephen Castles, aludiendo a la situación de las minorías migrantes en Estados Unidos, se refiere a esta contradicción en los siguientes términos: “*En la actualidad la sociedad estadounidense presenta la paradoja de un sistema político democrático que incorpora a los inmigrantes y a otras minorías como ciudadanos, y sin embargo está marcada por divisiones extremas basadas en la raza, la etnia y la clase. Los resguardos constitucionales y legales para garantizar que todos los ciudadanos gozan de los mismos derechos no han sido suficientes para prevenir el proceso de marginación socioeconómica, conduciendo a la formación de guetos de infra-clases basadas en marcas étnicas y raciales*” (Castles, 1995: 12).

Ahora bien, esta desvalorización de los derechos políticos desde el punto de las expectativas de los sujetos migrantes, nos enfrenta a la pregunta por el sentido que tiene la consideración de la subjetividad migrante para la definición de una política migratoria. Podría argüirse que una subjetividad que no aspira a su reconocimiento político o que no lo considera legítimo, más que servir a la ampliación de los derechos ciudadanos podría contribuir a su contracción. Pensamos sin embargo que la consideración de la subjetividad en la definición de la política migratoria por una parte no es excluyente de definiciones de

otro orden que adopten el Estado y la sociedad para sí mismos, y por otra creemos que tiene su mayor sentido en el ámbito de las políticas públicas (*policy*) y no necesariamente en el de la configuración de la comunidad política (*politics*).

Esto último nos permite vincular el problema del reconocimiento de los migrantes con la naturaleza de la democracia de las sociedades receptoras. En estos términos puede afirmarse que *“la integración puede ser vista como aquello que hace posible un mayor grado de democracia. Contrariamente, la no integración implica, en el límite, aquello que hace a la democracia imposible”* (Weil y Crowley,

Si el acceso a la ciudadanía política no promete ningún avance en la cobertura de las expectativas de los migrantes, se desvaloriza el acceso a los derechos políticos como un elemento primordial de su proceso de incorporación.

1994: 100, t.p.). Lo que está en juego aquí por lo tanto es, para los migrantes, el grado de igualdad en su acceso a las distintas dimensiones de la ciudadanía y para la sociedad receptora el modelo de democracia o el grado de democratización que va a definirla como comunidad política, dentro de lo cual la propia inclusión de los migrantes en ella es un factor decisivo.

En términos de las políticas migratorias, en cambio, la dimensión subjetiva es clave entre otras cosas porque va a determinar el éxito o el fracaso de las políticas que se impulsen no solo en los lugares de destino, sino también en los de origen. Es en este sentido que la consideración de la subjetividad migrante se vuelve una necesidad de la gestión pública. Se puede ilustrar claramente esta necesidad aludiendo a una política migratoria recientemente creada en España. El fracaso rotundo del “Plan de retorno voluntario” puesto en marcha en noviembre de 2008 por el gobierno español, se explica esencialmente porque no atendió las expectativas de los migrantes. Para ilustrar el fracaso digamos que existiendo un millón de migrantes extracomunitarios desempleados al momento de entrada en vigencia del plan, el primer mes se acogieron a este en toda España 767 migrantes, la gran mayoría de ellos latinoamericanos. El entonces Ministerio del Trabajo bajó la expectativa de retorno de un millón a 80.000 migrantes. En diciembre

de 2012, después de cuatro años de vigencia, se habían acogido al plan poco más de 8.000 migrantes, y en una tasa decreciente: 4.000 el primer año, 2.000 los dos años siguientes.

Esto nos muestra con claridad que el problema de la crisis de la demanda de trabajadores extranjeros en España no tiene que ver solo con las necesidades estructurales o contingentes de la economía, sino también y de manera fundamental con las expectativas de los migrantes y sus familias. Los Estados seguirán fracasando en la resolución de sus conflictos mientras no integren a los migrantes en su proceso de toma de decisiones, pues seguirán caminando desde su posición autónoma hacia su bienestar y su certidumbre.

Pienso que a este respecto la academia y los investigadores e investigadoras que trabajamos sobre dichos problemas tenemos una responsabilidad importante en dar cuenta con nuestras investigaciones de la complejidad del fenómeno migratorio, y de poner en escena la subjetividad de los migrantes no solo para contribuir al desarrollo de políticas migratorias viables, sino sobre todo en función de renovar un compromiso político con los propios migrantes y de paso un compromiso ético con la justicia, la democracia y los derechos humanos.

Si por una parte las personas, los ciudadanos, los países latinoamericanos siguen entendiendo que es improbable desarrollar una existencia segura, autónoma y digna en sus lugares de origen, seguirán emigrando. Y por otra parte, si Europa no resuelve de una vez el problema que tiene con su democracia y con los principios que fundan su relación con los migrantes, nuevamente va a poner la nota amarga en la historia de Occidente, y va a llevar a muchos a apartarse de la convicción de que puede ofrecer un camino digno y ético para resolver el problema de la convivencia colectiva. Y nuevamente defraudará, debilitándose con ello los lazos que la han unido históricamente a América Latina, pues por mucho que formen parte de una memoria que no puede borrarse, la renovación de esos lazos depende antes que nada de la voluntad de quienes pueden renovarlos. Ningún destino es ineludible, y ciertamente el destino común de América Latina y Europa tampoco lo es.

Bibliografía

- Abad, L. V. (2003): "Economía en red y políticas migratorias. ¿Hacia un Mercado Global de Trabajo?", en Revista Migraciones nº 14, Madrid.
- Abad, L. V. (2005) "Impacto de la emigración y las remesas en el desarrollo. Un enfoque desde las 'condiciones iniciales'" en Revista Migraciones nº 18, Madrid.
- Balibar, E. y Wallerstein, I. (1990) "Raza, nación y clase", Iepala, Madrid..

- Bauböck, R. (2006) "Migración y ciudadanía" en Revista Zona Abierta, Madrid N° 116/117. pp. 135 – 169.
- BID (2004): "Receptores de remesas en América Latina: el caso colombiano", BID-MIF, Cartagena.
- Brubaker, W. R. (1989): "Membership Without Citizenship: The Economic And Social Rights of Noncitizens", en Brubaker (ed.): "Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America", New York University Press, New York.
- Cachón, L. (2006): "Bases sociales de los sucesos de Elche de septiembre de 2004. Crisis industrial, inmigración y xenofobia", OPI-MTAS, Madrid.
- Cachón, L. (2010) "La España inmigrante: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración" Anthropos, Barcelona.
- Carens, J. H. (2004): "La integración de los inmigrantes", en Aubarell, G y Zapata, R (eds.): "Inmigración y procesos de cambio", Icaria, Barcelona.
- Castles, S. (1995): "How nation states respond to immigration and ethnic diversity", en Journal of Ethnic and Migration Studies, vol. 21, nº 3, pp. 293-308. Routledge, Londres.
- Castles, S (2003) "Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global" en Revista Anales de la cátedra Francisco Suárez, Serie III, Granada. nº 37. pp 9 – 34.
- Castles, S. (2006) "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias" en Portes, A. y DeWind, J. "Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas" U. Autónoma de Zacatecas, Zacatecas. pp. 33 – 65.
- Garay, L. y Rodríguez, A. (2005): "Estudio sobre migración internacional y remesas en Colombia", OIM, Bogotá.
- Guarnizo, Luis Eduardo (2004) "Aspectos económicos del vivir transnacional" en Escrivá y Ribas "Migración y Desarrollo" CSIC, Córdoba. pp 55 – 86.
- Hammar, T. (1989): "Comparing european and north american international migration" en International Migration Review, vol. 23, nº 3, pp. 631-637. New York.
- Hammar, T. (1990): "Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration" Avevury, Aldershot.
- Hobsbawm (2000) Naciones y nacionalismo desde 1780. Critica, Madrid.
- Honneth, A. (1997) "La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales" Crítica – Grijalbo, Barcelona.
- Martinez, J. (ed.) (2008) "América Latina y el Caribe: migración internacional derechos humanos y desarrollo" CEPAL-CELADE
- Martínez, J. (ed.) (2011) "Migración internacional en América Latina y el Caribe", CEPAL-CELADE, Santiago de Chile.
- Palti, Elías José. *La nación como problema. Los historiadores y la "cuestión nacional"*. Buenos Aires: FCE, 2006.
- Sassen, S. (1988) "La migración del trabajo y el capital: un estudio sobre la corriente internacional de la inversión y del trabajo", MTAS, Madrid.
- Solé, C. y Parella, S. (1995): "La inserción de los inmigrantes en el mercado de trabajo. El caso Español", en Solé, C.: "El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora", Anthropos, Barcelona.

CyE

Año VI

Nº 11

Primer

Semestre

2014

- Lacomba, J. (2004) *“Migración y desarrollo rural en Marruecos. El papel de los emigrantes y sus asociaciones”* en Escrivá y Ribas *“Migración y Desarrollo”* CSIC, Córdoba. pp 185 -212.
- Layton-Henry, Z. (1990): *“Citizenship or denizenship for migrant workers?”*, en Layton-Henry, Z. (ed.): *“The political right of migrant workers in western Europe”*, Sage Publications, Londres.
- Vertovec, Stephen (2006) *“Transnacionalismo migrante y modos de transformación”* en Portes, A. y DeWind, J. *“Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas”* U. Autónoma de Zacatecas, Zacatecas. pp. 157 – 190.
- Thayer. L.E, Córdova, G. Ávalos, B. (2013) *“Los límites del reconocimiento; migrantes latinoamericanos en la Región Metropolitana de Santiago de Chile”* Revista Perfiles Latinoamericanos Nº42 pp. 163-191, FLACSO, México D.F.
- Weil, P y Crowley, J. (1994): *“Integration in theory and practice: a comparison of France and Britain”* en *West European Politics*, vol. 17, nº 2, pp. 110-126. Routledge, Londres
- Wievorka, M (1992) *“El espacio del racismo”* Paidós, B. Aires.

La libre circulación de las personas debería ser considerada como una utopía

Bela Feldman-Bianco

Resumen

Si bien la movilidad humana es milenaria, los movimientos y la migración de personas alrededor del mundo se han entremezclado en el siglo XV con el colonialismo, la expansión del capitalismo, el imperialismo y, por tanto, con estructuras de dominación y desigualdad social. En este amplio contexto, la autora se alinea con los movimientos sociales actuales que reclaman que la libre circulación de personas en todo el mundo es fundamentalmente una cuestión de justicia social y derechos humanos, considerando crucial tener en cuenta que la utopía alberga los sueños, esperanzas y proyectos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo como parte de la condición humana.

Abstract

Although while human mobility is millenary, the movements and migration of people around the world have been enmeshed since the 15th Century with racialization, colonialism, capitalism expansion, imperialism and, thus, with structures of domination and social inequalities. Within this broader context, the author side with the current social movements claiming the free movement of people around the world is fundamentally a matter of social justice and human rights. She further advocated that is crucial to take into account that utopia embeds the dreams, hopes and projects of migrants, refugees and asylum seekers as part of the human condition.

CyE

Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Bela Feldman-Bianco

Brasileña. Magíster y Doctora en Antropología por la Universidad de Columbia, con posdoctorado en Historia en Yale, con beca CAPES-Fulbright. Enseña Antropología y dirige el Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI) en la Universidad Estadual de Campinas.

Brazilian. Master and PhD in Anthropology at Columbia University. Post-doctorate in History at Yale, with a CAPES-Fulbright scholarship. She teaches Anthropology and directs the International Migrations Study Center at Campinas State University.

Palabras clave

1| Migraciones 2| Capitalismo 3| Derechos Humanos 4| Justicia Social 5| Movimientos sociales

Keywords

1| Migration 2| Capitalism 3| Human Rights 4| Social Justice 5| Social Movements

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

FELDMAN-BIANCO, Bela. La libre circulación de las personas debería ser considerada como una utopía. *Crítica y Emancipación*, (11): 613-626, primer semestre de 2014.

La libre circulación de las personas debería ser considerada como una utopía* **

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Tengo el honor de participar en este debate oportuno y provocador no sólo por las becas y el interés crecientes en circulación, movilidad y migración, sino también políticamente, dado el prejuicio exacerbado y la xenofobia contra los extranjeros —en particular hacia los indocumentados y con pieles más oscuras—, a quienes se ha encomendado volver a sus lugares de origen o enfrentar la detención. Y lo que es peor aún, a muchos extranjeros se los percibió erróneamente como terroristas y fueron asesinados por la policía británica, como en el caso del asesinato escandaloso del brasileño Jean Charles en 2005.

Como esta moción artera pretende estimular el debate, voy a situar mi argumento en contra de las construcciones en curso aparentemente contradictorias de mundos con y sin fronteras. Como el capital financiero, los signos y la comunicación virtual parecen disolver las fronteras, el número de personas desplazadas se intensificó, alcanzando casi 300 millones en todo el mundo, según una evaluación de las Naciones Unidas del año 2011. Los números son aún mayores si añadimos unos 740 millones de migrantes internos, algunos de los cuales también sufrieron desplazamientos como consecuencia de los intereses de los grandes proyectos de desarrollo y del sector inmobiliario. Por consiguiente, las cuestiones relacionadas con la circulación de las personas, en particular migrantes transnacionales, refugiados y solicitantes de asilo se han vuelto prioritarias tanto en la agenda pública de los organismos multilaterales (ONU, Banco Mundial y OIM), como así también en la de los gobiernos nacionales.

|||||

* Presentado en el Debate Plenario *The Free Movement of People around the world would be viewed as utopian* (IUAES, 2013). Universidad de Manchester, 5-10 de agosto de 2013.

** Traducción: Eugenia Cervio

Colocando la moción en debate contra las luchas actuales, la imagen que viene a mi mente es la de la *frontera* como un campo de batalla dramático. Por un lado, los movimientos de personas a través de las fronteras fueron sometidos a programas y políticas de movilidad y migración discriminatoria. Sumado a un mayor control selectivo en la emisión de visas y pasaportes, las clasificaciones y categorías duales que distinguen entre los inmigrantes denominados “legales/normales” e “ilegales/anómalos” han zanjado una construcción social de la ilegalidad, pertrechada en las actuales políticas draconianas europeas y estadounidenses que equiparan migración y delito. Como parte de la actual “guerra” contra el tráfico, la migración ilegal y el terrorismo, las agencias multilaterales han exportado mundialmente concepciones que vinculan la migración a la trata de seres humanos, así como la idea de los migrantes como agentes de desarrollo a través de la provisión de remesas. Debajo de estas contradicciones ostensibles hay intentos racionales de regular la oferta y la demanda de mano de obra a través del trabajo temporal de los migrantes, mientras que se les niegan derechos de residencia y beneficios sociales. Como resultado de la creciente vigilancia en las fronteras hombres, mujeres y niños fueron arrestados, confinados en campos de detención o deportados, mientras arriesgaban sus vidas cruzando fronteras para escapar de los conflictos violentos en sus países de origen o, simplemente, para realizar sus sueños, esperanzas y proyectos de una vida mejor. Muchos mueren, a veces brutalmente asesinados, durante esos pasajes.





CvE

Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LAS PERSONAS DEBERÍA SER CONSIDERADA
COMO UNA UTOPIA



Por otro lado, la lucha contra las fronteras —todo tipo de fronteras— se convirtió en una metáfora de los actuales movimientos sociales a favor de la libre circulación de personas y, por tanto, de justicia social. La expansión de estos movimientos sociales originó la creación en 2004 del Foro Social Mundial sobre Migración, con sus reclamos de ciudadanía universal y un mundo sin fronteras.

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

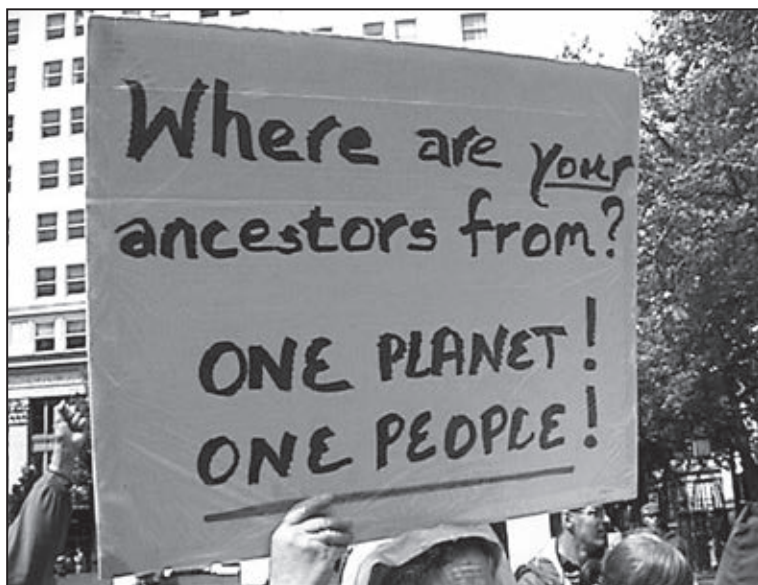


CvE

Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014



LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LAS PERSONAS DEBERÍA SER CONSIDERADA
COMO UNA UTOPIA



Estas imágenes impactantes¹ muestran las luchas permanentes y nos sugieren que, según el ángulo de enfoque, podemos estar de acuerdo o discrepar con que *la libre circulación de personas por el mundo podría ser considerada como una utopía*, y en ambos casos no estaríamos ni en lo correcto ni equivocados. Sin embargo, coincido en que la libre circulación de personas es fundamentalmente una cuestión de justicia social y derechos humanos. Incluso agregó que mientras la utopía cobija los sueños, las esperanzas y los proyectos de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, las visiones utópicas son intrínsecas a los movimientos sociales.

Sin embargo, para una mejor comprensión de los procesos sociales actuales, deberíamos situar la moción dentro de un contexto histórico más amplio, ya que si bien la movilidad humana es milenaria, el movimiento de personas por el mundo fue desde el siglo XV parte de la formación del capital y, por lo tanto, se ha entrelazado con la racialización, el colonialismo, la expansión del capitalismo y el colapso de las estructuras de dominación y las desigualdades. Si los siglos XV y XVI evocan la época de la navegación y exploración y, al mismo tiempo, del tráfico transcontinental de los esclavos africanos y la invención de la racialización (principalmente de negro e indio), y luego de la fuerza de trabajo migrante libre. El siglo XVII también señala la



¹ Todas las imágenes fueron tomadas de Internet.

formación de los Estados-nación y el monitoreo de quien puede entrar (o salir) por las fronteras nacionales. Otredad y extranjería racializada han sido amenazas inmanentes pues ponen de relieve la cuestión de la ciudadanía y la relación entre el Estado y la nación.

Una canción de 1982 titulada *Fruto de sudor* cantada por Raíces de América² —un grupo musical formado por brasileños, chilenos y argentinos que escaparon de las dictaduras cruentas en sus países y se establecieron en San Pablo en 1980 en el momento de la reapertura democrática brasileña— resume, con licencia poética, los largos procesos que se iniciaron hace seis siglos:

La nueva tierra era un paraíso
De maíz alto y ríos puros
Dormía en ella el oro, la codicia ausente
Era el indio el señor del continente
Fueron llegando los conquistadores
Los africanos y los aventureros
El indio altivo se mezcló con los esclavos:
Nació un nuevo tipo americano.
El interés fabricó visados
El odio levantó los muros
La bayoneta diseño fronteras
La estupidez nos separó en banderas.

Tengo un hijo de esta tierra
Fue un amor sin pasaporte
Si el gestar fue brasileño
No me llames extranjero.
Cada piedra, cada calle
Tiene un toque de inmigrantes
Que crearon con sus sueños
Un país que no tiene dueños.

El sudor fertiliza el suelo
Y la semilla no pregunta
¿Brasileño o inmigrante?
Sólo el fruto es importante.
No me sientas forastero

|||||

² La canción puede oírse en <<http://www.raicesdeamerica.com/espanhol/musi35.asp>>.

No me inventes geografías
Soy tu raza, soy tu pueblo
Soy tu hermano/a en el diario trajinar.

CyE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

Del mismo modo que los movimientos sociales actuales, estos activistas políticos combatieron el capitalismo y el imperialismo, lucharon por la justicia social así como por la eliminación de las fronteras entre nativos y extranjeros. Como la canción sugiere, los inmigrantes caracterizados en el poema —que en su mayoría provenían del Viejo Mundo— formaron parte del tejido social y contribuyeron en las lo-

[...] la yuxtaposición de las políticas neoliberales, las ideologías multiculturales y la flexibilización del capital y el trabajo condujeron a la pérdida de las conquistas de las movilizaciones laborales de principios del siglo XX.

calidades en las que se asentaron, aún cuando no fueron bienvenidos. Aunque en el momento en que los músicos de Raíces de América se vieron obligados a exiliarse en diferentes partes del mundo, en sus dislocaciones políticas se interconectaron con contingentes provenientes de las antiguas colonias que comenzaron sus itinerancias por Europa y Estados Unidos como respuesta a las crisis en sus países de origen generadas por las políticas neoliberales, la flexibilización de la relación entre capital y trabajo. Después de la crisis económica mundial de 2008-2009 hubo un nuevo direccionamiento migratorio del Norte Global al Sur Global.

Desde una perspectiva histórica, ya que estamos aquí en Manchester, esta ciudad —puerta de entrada simbólica de inmigrantes— alguna vez a la vanguardia del capitalismo industrial, vale la pena recordar que: 1) la histórica migración masiva de europeos al Nuevo Mundo también siguió las turbulencias de la economía política mundial; 2) aquellos inmigrantes se enfrentaron con las políticas gubernamentales europeas que intentaron cerrar las fronteras para evitar la emigración y, por lo tanto, separar a las familias para que el Estado se beneficiara con las remesas enviadas por los migrantes, como fue el caso de Portugal; 3) las políticas de inmigración nacional siempre seleccionaron quiénes son los extranjeros deseables y quiénes no; 4) en

la década del veinte los migrantes hacia Estados Unidos, provenientes de Europa y otros lugares, afrontaron la deportación, las fronteras cerradas y la preferencia estadounidense por la migración temporaria; 5) en los Estados Unidos los migrantes internacionales fueron considerados ciudadanos de segunda y tercera clase tanto en el país como en las localidades de asentamiento; 6) las luchas entre el capital y el trabajo del pasado abarcaron una movilización internacional que alentaba a los trabajadores del mundo a unirse por la justicia social y contra las precarias condiciones laborales.

Hoy en día, la yuxtaposición de las políticas neoliberales, las ideologías multiculturales y la flexibilización del capital y el trabajo condujeron a la pérdida de las conquistas de las movilizaciones laborales de principios del siglo XX, y aumentaron nuevamente la explotación, la vulnerabilidad económica y la criminalización de los migrantes. Y otra vez hay nuevas formas de movilización social contra el *statu quo*.

Es desde esta perspectiva de largo plazo que considero importante preguntarse si la libre circulación de personas por el mundo debería entenderse como una utopía o como una cuestión de justicia social y derechos humanos, tal como reclaman los movimientos sociales actuales, por ejemplo el Informe presentado por la coalición sudamericana Espacio sin Fronteras ante los Altos Diálogos sobre Migración y Desarrollo de las Naciones Unidas, que declara:

“Entendemos que es fundamental que los Estados naciones reconozcan la migración como un derecho. Insistimos en que todos los migrantes deben tener acceso a derechos laborales, económicos, sociales, culturales y políticos similares.”

Desde este punto de vista, propongo que la perspectiva utópica es intrínseca no sólo a los movimientos sociales actuales que favorecen la libre circulación de personas por el mundo, sino también a las movilizaciones sociales organizadas alrededor de huelgas de los trabajadores o por las políticas de identidad para la igualdad de género y étnica. Asimismo abogo que es igualmente crucial entender la utopía impregnada en los deseos, esperanzas, sueños y proyectos de los inmigrantes, refugiados y otras poblaciones desplazadas tanto en el presente como en el pasado. ¿Cuál es el significado de los sueños, esperanzas y proyectos en la vida cotidiana de los migrantes, refugiados y otras personas desplazadas en localidades específicas?

A través de una etnografía visual que hice en 1990, intitulada *Saudade* (Nostalgia), he retratado cómo las mujeres y los hombres cuya historia de inmigración abarca la transición de actividades

de sustento preindustriales en las zonas rurales de Portugal al trabajo industrial en New Bedford (Massachusetts), han tendido a desarrollar una nostalgia romántica por su pasado inmediato de trabajo no industrial. La reinención de su pasado inmediato refleja sus experiencias y percepciones de las diferentes cadencias y distintos significados de tiempo, trabajo y vida: de ritmos más naturales a la disciplina del tiempo de capitalismo industrial.³

Mientras que los inmigrantes como Basílio durante sus jornadas laborales se tornan proletarios, en su tiempo libre continúan siendo campesinos y artesanos. Sobre todo, estas representaciones simbólicas y prácticas sociales de su pasado de trabajo no industrial proporcionan la base para la auto-reconstitución como azorenses, madeirenses y continentales. Los inmigrantes de otras nacionalidades reaccionaron de forma similar a los cambios en los modos de producción.

Los inmigrantes como Basílio y otros azorenses construyeron fuertes campos y redes sociales transnacionales y tienen doble nacionalidad, con todos sus derechos, debido a la incorporación de la diáspora a la nación portuguesa. Recientemente, en un período marcado por la retracción de la inmigración portuguesa y el cierre de las fronteras, los migrantes indocumentados de América Latina y Centroamérica llegaron a New Bedford sustituyendo a los portugueses como trabajadores no calificados en los sectores remanentes de la localidad. Estos nuevos inmigrantes estuvieron expuestos a razias de seguridad nacional en 2004 y 2007, que atrajo la cobertura periodística nacional en 2007, cuando los agentes de seguridad locales detuvieron a 300 mujeres y hombres —en su mayoría de Guatemala, Nicaragua y México—, y ocasionó la separación de varias madres de sus hijos pequeños e incluso su deportación. ¿Cómo logra la gente vivir y transformar sus vidas en situaciones tan dramáticas, cuando les negaron las condiciones básicas de existencia (como migrantes indocumentados) mientras que su trabajo es explotado? ¿Cómo podemos comprender la condición humana sin tener en cuenta las subjetividades, los sueños y las esperanzas que nos guían y transforman nuestras vidas, y que incluso nos llevan a movilizaciones sociales contra el *statu quo*?

Conclusiones

- 1| Traté de demostrar que, según el ángulo tomado, podemos estar de acuerdo o no con la moción de que *la libre*

|||||

3Paraver el extracto de seguir el link: <http://www.youtube.com/watch?v=WYmATiTWgJg>

circulación de las personas por el mundo podría ser considerada como utópica, y que en cualquier caso no estaríamos ni en lo cierto ni equivocados.

- 2| Sugerí que si bien la movilidad humana es milenaria, los movimientos y la migración de personas alrededor del mundo se han entreverado en el siglo XV con la racialización, el colonialismo, la expansión del capitalismo, el imperialismo y, por tanto, con estructuras de dominación y desigualdad social.
- 3| En este amplio contexto, me alinee con los movimientos sociales actuales que reclaman que la libre circulación de personas en todo el mundo es fundamentalmente una cuestión de justicia social y derechos humanos.
- 4| También propuse que es necesario discernir el rol y el significado de la utopía, sugiriendo que las perspectivas utópicas son inherentes no sólo a los movimientos sociales actuales a favor de la libre circulación de las personas por el mundo, sino también a las movilizaciones sociales organizadas en torno a las huelgas de los trabajadores o de las políticas de identidad a favor de la igualdad de género y étnica.
- 5| Y también abogo por el hecho de que es crucial tener en cuenta que la utopía alberga los sueños, esperanzas y proyectos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo como parte de la condición humana. De esta manera podemos comprender cómo los migrantes reconstituyen su identidad ante los dramáticos cambios que enfrentan, luchando por su dignidad humana.

Misión de la revista y sistema de revisión por pares

Misión

Crítica y Emancipación es una revista destinada a promover el debate, la investigación y el pensamiento crítico en el campo de las ciencias sociales y las humanidades. La misión de la revista consiste en la producción y divulgación de conocimiento social para intervenir activamente en los procesos de transformaciones democráticas y en la construcción de sociedades más justas e inclusivas en América Latina y el Caribe. De manera crítica, autónoma y plural, la revista aborda diferentes temas y problemas de la historia y la coyuntura latinoamericana y caribeña para aportar enfoques, análisis, debates y perspectivas que permitan la interpretación crítica de nuestra contemporaneidad y los desafíos que se abren en las luchas emancipatorias de una región donde las desigualdades, las injusticias y la violencia contra los más pobres persisten más allá de las conquistas alcanzadas. Así, *Crítica y Emancipación* es un canal de divulgación y circulación de producciones académicas de intelectuales del Sur.

Proceso de arbitraje por pares

Los originales que son sometidos a publicación en *Crítica y Emancipación* son revisados y arbitrados en dos etapas. La primera

CvE

Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

de ella consiste en una revisión técnica por parte de la Secretaría de Redacción que tiene como objetivo corroborar que se utilicen las normas de estilo y formato. Los manuscritos que no cumplan con estos requisitos se devuelven a lo/as autores para su presentación correcta. La segunda etapa consiste en un procedimiento de revisión por pares bajo la modalidad de doble ciego. Para ello, se remueven las referencias a los autores y los manuscritos son enviados a los árbitros, quienes cuentan con un plazo de tres semanas para proceder a su evaluación, conforme el procedimiento indicado por CLACSO. Si fuera necesario, las evaluaciones son remitidas a lo/as autores para incorporar las sugerencias realizadas, cuya respuesta será enviada nuevamente a lo/as árbitros. Por su parte, si el resultado de las dos evaluaciones difiere considerablemente, el trabajo será revisado por dos integrantes del Consejo Editorial junto con el Director de la revista, intentando zanjar las incongruencias. En caso de mantenerse el desacuerdo, el Consejo Académico podrá emitir su opinión al respecto.

Pautas para la presentación de originales de la Revista *Crítica y Emancipación*

La Revista *Crítica y emancipación* es una publicación semestral que promueve el debate crítico y riguroso en las Ciencias Sociales desde una perspectiva pluralista y democrática, en vinculación con las necesidades de nuestros pueblos latinoamericanos.

CvE
Año VI
Nº 11
Primer
Semestre
2014

¿Quiénes pueden participar?

La convocatoria está dirigida a todos los investigadores/as de ciencias sociales de América Latina y el Caribe.

Pautas para presentación de artículos

- Se aceptarán artículos en idioma español y portugués, con una extensión máxima de 7500 palabras, incluida la bibliografía utilizada.
- Se requiere que los trabajos se adapten a la normas de citación aplicadas por CLACSO, tal cómo se indica en el apartado final.
- Los trabajos deben incluir
 - CV de no más de 35 palabras

- Resumen en el idioma original de de no más de 80 palabras y su traducción al inglés.
- Cinco palabras clave en el idioma original y su traducción al inglés.

La Revista incluye trabajos presentados en los siguientes formatos:

- *Artículo de investigación científica.* Trabajo que presenta resultados originales de proyectos de investigación. Se recomienda la división del documento en *Introducción, Metodología, Resultados y Conclusiones.*
- *Artículo de reflexión o ensayo.* Trabajo que presenta un estudio o reflexión en profundidad sobre una temática específica, desde una perspectiva novedosa. No es necesario, en este caso, incluir una estructuración metodológica de lo expuesto.
- *Reporte de caso.* Trabajo que presenta los resultados de un estudio sobre una situación particular con el fin de dar a conocer las experiencias técnicas y metodológicas consideradas en un caso específico. Incluye una revisión sistemática comentada de la literatura sobre casos análogos.
- *Revisión de tema.* Trabajo resultante de la revisión crítica de la literatura sobre una temática en particular.

Normas generales para citas textuales y para citas bibliográficas

Ejemplo de cita textual incluyendo cita bibliográfica al finalizar el párrafo

“y requerirá de una cohesión de las fuerzas políticas muy fuerte, que implicará seguramente la constitución de un frente político con raíces muy amplias en la sociedad, y con un decidido apoyo popular” (Gambina et al., 2002: 119).

Normas para citar bibliografía

Los libros, artículos y ponencias citados deben aparecer ordenados alfabéticamente de manera ascendente, de acuerdo a las especificaciones detalladas y los ejemplos presentados en cada caso.

En caso de citar dos o más obras del mismo autor, ordenarlas según fecha de edición comenzando por la más antigua. En caso de que el autor de la obra citada sea, a su vez, el compilador de la misma,

indicarlo entre paréntesis y de forma abreviada, luego del nombre del mismo. Si existen dos o más ciudades de edición y/o dos o más editoriales, las mismas se escribirán separadas por una barra sin espacios

- Apellido, nombre completo del autor - (ed.) (eds.) (comp.) (comps.) (org.) (orgs.)
[según corresponda] - Año de edición (si se conoce, se puede colocar entre paréntesis el año de publicación original de la obra) - Título de la obra en cursiva - (Ciudad/es: Editorial/es) - Vol., Tomo [si los hubiere]

Ejemplos

Croce, Benedetto 1942 (1938) *La historia como hazaña de la libertad* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

López, Elpidio y Casahonda, Jorge 1940 *Geografía de México* (México DF: El Nacional) Vol. 7.

Ortiz, Sutti 1999a *Harvesting coffe, bargaining wages. Rural labor in Colombia, 1975-1990* (Michigan: University of Michigan).

Ortiz, Sutti 1999b “Los mercados laborales a través del continente americano” en Benencia, Roberto y Aparicio, Susana (comps.) *El empleo rural* (Buenos Aires: La Colmena).

Piñeiro, Diego (org.) 1991 *Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental/CIESU).

Schimtt, Carl 1974 *Teología Política* (Madrid: Guadarrama).

Schimtt, Carl 1983 *El concepto de lo político* (Madrid: Alianza).

Para artículos de libros

- Apellido, nombre completo del coordinador/es o compilador/es de la publicación [si corresponde] - (ed.) (eds.) (comp.) (comps.) (org.) (orgs.) [según corresponda] - *Título de la obra en cursiva* - (Ciudad: Editorial) - Vol., Tomo [si los hubiere]

Ejemplo

Diamond, Martín 1996 (1963) “El Federalista” en Strauss, Leo y Cropsey, Joseph (comps.) *Historia de la Filosofía Política* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

Para revistas, diarios y periódicos

-Apellido, nombre completo del autor - Año de edición - “Título del artículo” (entre comillas, NO en cursiva) - en - *Nombre de la revista en cursiva* (subrayado) - (Ciudad de publicación) -Vol., N° de la revista citada, día y mes.

Ejemplo

Gómez, José María 1997 “Globalização da política. Mitos, realidades e dilemas” en *Praia Vermelha* (Río de Janeiro) Vol. I, N° 1. Ceceña, Ana Esther 2004 “Militarización y resistencia” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 15, septiembre-diciembre.

Clarín 2005 (Buenos Aires) 15 de febrero. *Comercio Exterior* 1992 (México DF) N° 42.

Para la presentación de originales completar el formulario en línea disponible en www.clacso.org/criticayemancipacion.

Consultas: criticayemancipacion@clacso.edu.ar

SUMARIO

PRESENTACIÓN

Martín Granovsky

SUR -SUR

El presente sombrío y el futuro misterioso Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni

MEMORIA

Stuart Hall Karina Bidaseca

PERSPECTIVAS

Mundos (pos)coloniales. Consideraciones sobre la raza, género/sexo, agencia/tiempo y ensayo sobre el Tercer feminismo Karina Bidaseca

INVESTIGACIONES

Dossier Ciudades

- Guetos urbanos Azael Carrera Hernández
- Transporte público Diego Hernández
- Política habitacional Luciana F. Tatagiba | Ana Cláudia Chaves Teixeira
Karin Blikstad | Stella Zagatto Paterniani

Dossier Cuba

- Conectividad y acceso a internet Milena Recto Silva
- Empleo y seguridad social Ángela I. Peña Farías | Rosa María Voghon Hernández
- Políticas públicas y problemática racial Cuba Roslín Bayona Mojena

APORTES

Migraciones en América Latina

Roberto Benencia | Guilherme Mansur Dias | Carolina Stefoni

Luis Eduardo Thayer Correa | Bela Feldman-Bianco



ISSN 23129190



9 772312 919004