

Revista latinoamericana de investigación crítica

ISSN 2409-1308 - Año II N°3
Julio - Diciembre 2015

iHC

Entrevista a **THEOTONIO DOS SANTOS**



HILDA CABALLERO
TAMARA DÁVILA RIVAS
ÁNGEL JESÚS PORRAS SOLÍS
LORENA CUSTODIO PALLARÉS
FLORENCIA ANTÍA
MARCELO CASTILLO
CARMEN MIDAGLIA
JANETH DEL CARMEN RESTREPO MARÍN
GUILLERMO DE MARTINELLI
ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ
GERARDO ORDÓÑEZ BARBA
GRUPO DE TRABAJO POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES (CLACSO)
ROLANDO CORDERA CAMPOS
RENZO GOSTOLI

Fotografías: *"América Latina, tan violentamente dulce"*
Renzo Gostoli

HC



**Revista latinoamericana
de investigación crítica**

iHC



Revista latinoamericana de investigación crítica

Año II N° 3 | Publicación semestral | Julio-Diciembre de 2015

Director Carlos Fidel [Profesor Consulto Universidad Nacional de Quilmes, Argentina]

Secretaria de Redacción Gabriela Barolo [Profesora de Historia, Universidad de Buenos Aires, Argentina]

Consejo Académico

- Anete Leal Ivo [Universidad Federal de Bahía, Brasil]
- Luis Suárez Salazar [Instituto Superior de Relaciones Internacionales, Universidad de La Habana, Cuba]
- Alicia Ziccardi [Universidad Nacional Autónoma de México, México]
- Jorge Lara Castro [Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Católica de Asunción, Paraguay]
- Susana Mallo Reynal [Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay]

Consejo Editorial

- Aldo Ferrer [Universidad de Buenos Aires, Argentina]
- Dora Barrancos [Universidad de Buenos Aires, Argentina]
- Laura Tavares Soares [Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Brasil]
- Consuelo Silva [Escuela Latinoamericana de Postgrados, Universidad de Artes y Ciencias Sociales, Chile]
- Carlos Mario Perea Restrepo [Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogota, Colombia]
- Monserrat Sagot [Universidad de Costa Rica, Costa Rica]
- Gioconda Herrera [Facultad de Ciencias Sociales Ecuador]
- María Teresa Montes de Oca Choy [Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana, Cuba]
- Martha Rosa Schteingart Garfunkel [Colegio de México, México]
- Marcia Rivera Hernández [Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo, Puerto Rico].
- Gloria Amézquita Puntiel [Escuela Multitemática, República Dominicana]
- Pablo González Casanova [Universidad Nacional Autónoma de México, México]

Domicilio de la publicación

Estados Unidos 1168, C1101AAX, Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Teléfono: [54 11] 4304-4302

www.clacso.org.ar/investigacioncritica

revistalatinoamericana@clacso.edu.ar

**Revista latinoamericana
de investigación crítica**

iHC



Año II N° 3
Julio-Diciembre 2015


CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Pablo Gentili Secretario Ejecutivo
Fernanda Saforcada Directora Académica

Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Diseño Editorial

Fluxus Estudio

Arte de Tapa

Marcelo Giardino

Fotografías: Renzo Gostoli

Impresión

Gráfica Laf SRL

Propietario Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO

ISSN: 2409-1308 - Impreso en Argentina - Abril de 2015

© 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.

Esta revista está disponible en texto completo en la Red de bibliotecas Virtuales de CLACSO biblioteca.clacso.edu.ar

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 Introducción
Carlos Fidel

**TEMA CENTRAL: POLÍTICA SOCIAL:
POBREZA E INCLUSIÓN**

17 Una propuesta teórico-metodológica para
desnaturalizar la concepción dominante de pobreza
en las políticas contemporáneas
Hilda Caballero

39 Embarazo en adolescentes y penalización del
aborto terapéutico
Tamara Dávila Rivas

63 Efectos de la política fiscal y salarial sobre la
pobreza y la desigualdad en Costa Rica
Ángel Jesús Porras Solís

79 Abordar la extrema pobreza desde la política social.
Revisión del caso uruguayo: las transferencias monetarias
y los programas de intervención social de proximidad
Lorena Custodio Pallarés

101 La estratificación social como reto para el ajuste de
los sistemas de bienestar
Florencia Antía, Marcelo Castillo
y **Carmen Midaglia**

OTRAS TEMÁTICAS

135 ¿Por qué se los llevaron? ¿Dónde están?
Janeth Del Carmen Restrepo Marín

157 Modelos de desarrollo en el agro pampeano
argentino. Un ejercicio de prospectiva
Guillermo de Martinelli

185 Balance de los sistemas de protección social en
América Latina en la segunda década del Siglo XXI
(y sus impactos en pobreza y desigualdad)
Enrique Valencia Lomelí, Gerardo Ordóñez Barba
y **Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales**
(CLACSO)

APORTES DE COYUNTURA

199 Democracia y desigualdad. Tensiones y
desencuentros con la idea del desarrollo
Rolando Cordera Campos

ENTREVISTAS

209 Theotonio Dos Santos: “Vuelve el clima de querer
saber más y discutir”
Martin Granovsky

SOCIEDAD Y ARTES

217 “América Latina, tan violentamente dulce”
Renzo Gostoli

227 Guía para la presentación
de originales

231 Posición ética y corrección
de las prácticas editoriales

Introducción a la *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica* *(I+C) Número 3*

Carlos Fidel
(Director)

El número 3 (tres) de la *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica* (i+c) corresponde al segundo semestre de 2015, depende del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y su producción está acompañada por la cooperación de destacados investigadores de las ciencias sociales que forman parte del Consejo Académico y Editorial.

Esta iniciativa está encauzada a convocar a toda/os los científicos sociales que trabajan diversas temáticas, que abordan en las ciencias sociales latinoamericanas desde distintas perspectivas. Los artículos seleccionados para su publicación son parte de un conjunto de escritos abiertos a todos los tópicos y corrientes de pensamientos que surcan, caracterizan y son parte de la realidad histórica, del presente y futuro de nuestro continente.

Continente vivaz en la fecundidad de ideas y confección de descripciones, representaciones e interpretaciones plenas de narraciones e imágenes. Prolífico en explicaciones de los escenarios materiales y virtuales que, a veces, pueden llegar a plasmarse en la conformación de nuevos ideales y proyectos, que suelen discurrir expandiéndose de forma tal que invaden otros campos concretos, y frecuentan el hallazgo de figuras en el discurso y la morfología propias del ámbito de la acción política y del registro de las políticas públicas.

i+c
Año II
N° 3
Julio
Diciembre
2015

Los territorios en los que incursiona I+C están trazados por diversas realidades, atravesadas por senderos que circulan en direcciones marcadas por dinámicas en permanente transformación; mutaciones que en muchas zonas están empujadas por signos de crisis que pueden tener los modos de estimular hacia una transición social, alojando tendencias enmarcadas por la presencia de la historia. Presencias que afloran en antiguas creencias, tensionando las contradicciones de la actual sociedad, cruzada por la segmentación, la fragmentación y la desigualdad. Mapa de relaciones sociales habitadas de múltiples variedades, de discrepancias y acuerdos, las que forjan situaciones que van tomando forma en el fulgor y aspiraciones de los actores, que en muchas situaciones adoptan los impulsos expansivos de la búsqueda de la justicia y emancipación, en convivencia equitativa y democracia.

Es posible que en los enunciados precedentes encontremos uno de los sentidos de esta publicación: crear un espacio que favorezca los flujos de intercambio, colaboración y encuentro de disímiles resultados de exploraciones y propuestas que incidan en proyectos colectivos, con la finalidad de configurar un entramado de enlaces que potencien las necesarias y urgentes transformaciones del mundo que residimos.

Un lugar difícil de ocupar, pero no imposible. Una de las ventajas de i+c es que se beneficia en ese propósito del largo y ancho camino que transitó CLACSO, en el que fue conformando un extenso entramado de investigadores, tejiendo lazos con otras instituciones, actores y producciones editoriales, que con el paso del tiempo, con adelantos y reflujos, fueron potenciando y co ayudando en el montaje de una densa y expansiva red simbólica, concreta, presencial, virtual y plena de palabras que tiende a disolver las diferencias regionales y sociales.

En esta revista se le otorga un sitio privilegiado a quienes poseen la convicción de que en la invención libre y el fervor está el futuro de la investigación crítica, que en este caso tiene el signo de la/os jóvenes investigadora/es; por ello en las páginas de i+c se encuentra una porción significativa de los resultados recientes de la producción realizada por investigadora/es sociales latinoamericanos que están iniciando este camino.

El apartado correspondiente al *Tema central*, denominado "*Política social: pobreza e inclusión*", se encuentra conformado por artículos de investigación, seleccionados de la Escuela Internacional de Posgrado del Programa de Estudios sobre la pobreza y las desigualdades.

Allí se encuentra:

- Caballero, Hilda, “Una propuesta teórico-metodológica para desnaturalizar la concepción dominante de pobreza en las políticas contemporáneas”.
- Dávila Rivas, Tamara, “Embarazo en adolescentes y penalización del aborto terapéutico”.
- Porras Solís, Ángel Jesús, “Efectos de la política fiscal y salarial sobre la pobreza y la desigualdad en Costa Rica”.
- Custodio Pallarés, Lorena, “Abordar la extrema pobreza desde la política social. Revisión del caso uruguayo: las transferencias monetarias y los programas de intervención social de proximidad”.
- Antía, Florencia, Castillo, Marcelo y Midaglia, Carmen, “La estratificación social como reto para el ajuste de los sistemas de bienestar”.

En el apartado *Otras Temáticas* se selecciono los siguientes trabajos:

- Restrepo Marín, Janeth Del Carmen, “¿Por qué se los llevaron? ¿Dónde están?”.
- Martinelli, Guillermo de, “Modelos de desarrollo en el agro pampeano argentino. Un ejercicio de prospectiva”.
- Valencia Lomelí, Enrique, Ordóñez Barba, Gerardo y Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales (CLACSO), “Balance de los sistemas de protección social en América Latina en la segunda década del Siglo XXI (y sus impactos en pobreza y desigualdad)”.

El segmento *Aportes Políticos de Coyuntura* contiene el siguiente trabajo: “Democracia y desigualdad: tensiones y desencuentros con la idea del desarrollo”, elaborado por el reconocido investigador mexicano Rolando Cordera Campos.

En el espacio de *Entrevista* se encuentra la entrevista realizada en CLACSO TV por Martin Granovsky a Theotonio dos Santos denominada: “Vuelve el clima de querer saber más y discutir”.

En la parte de *Sociedad y Artes* encontramos una producción fotográfica realizada en distintos momentos y lugares de América Latina por Renso Gostoli denominado: “América Latina, tan violentamente dulce”.

La publicación de la revista tiene su origen y se sostiene en las ideas y los comprometidos apoyos de los miembros del Equipo de la Secretaría Ejecutiva y del Comité Directivo; además cuenta con la colaboración de los Centros de Investigación que conforman la red de CLACSO. Resalta la creativa y eficiente contribución de Gabriela Barolo y Guillermo de Martinelli, en la compleja tarea de delinear y elaborar i+c.

Es de destacar a los investigadores que participan solidariamente en el Consejo Académico y del Consejo Editorial, asegurando el rigor académico de la revista. También queremos agradecer a todos los investigadores y hacedores de la cultura que con sus trabajos y/o evaluaciones a los artículos que se publican en estas páginas, asisten en la elaboración de la revista.

Finalmente, queremos dedicar este número a Norma Giacarraca, destacada catedrática y fructífera intelectual, comprometida con los movimientos sociales de su tiempo.

También en este número recordamos a Eduardo Galeano, que hizo suyos los ideales emancipadores e igualitarios que surcaron las venas abiertas de los días y las noches en su país y América Latina.

Tema Central
Política social:
pobreza e inclusión



Una propuesta teórico-metodológica para desnaturalizar la concepción dominante de pobreza en las políticas contemporáneas

Hilda Caballero

Resumen

Se busca delinear elementos de una propuesta teórico-metodológica que desnaturalice la concepción dominante de pobreza presente en las políticas sociales implementadas, desde fines del siglo pasado, en América Latina, pues ellas han tenido un impacto insuficiente ante la magnitud del problema, que se expresa en el constante incremento de la desigualdad, la marginalidad y la pobreza. Se plantea la necesidad de superar los marcos explicativos que naturalizan la pobreza y legitiman la dominación política y social, para lo cual se recurre a la perspectiva descolonial, que plantea un análisis social alejado del eurocentrismo e incorpora los aspectos histórico-estructurales. Esto es, el análisis de la

Abstract

The purpose of this article is to outline the elements on a theoretical and methodological proposal that denatures the dominant conception of poverty, present in social policies implemented since the end of last century in Latin America, since they have had an insufficient impact facing the magnitude of the problem, which is expressed in the constant increase in inequality, marginalization and poverty. The need arises to overcome the explanatory frameworks that naturalize poverty and legitimize the political and social domination, therefore, the decolonial perspective that poses a social analysis not related to the eurocentrism and that incorporates the historical and structural aspects is used.

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

generación de la pobreza desde la totalidad y la historicidad, considerando una caracterización del capitalismo en la fase histórica actual. Este enfoque crítico, asimismo, cuestiona la idea de pobreza vinculada al acceso a un conjunto de bienes materiales, propio del imaginario de bienestar asociado a los modos de vida de los países centrales, que ha sido impuesto como paradigma hegemónico para analizar la realidad latinoamericana.

This means, the analysis of poverty generation from totality and historicity, given a characterization of capitalism in the current historical phase. This critical approach also challenges the idea of poverty linked to the access to a set of material goods, pertaining of the imaginary of welfare associated with the lifestyles of the central countries, which has been imposed as a hegemonic paradigm to analyze the Latin-American reality.

A proposal theoretical and methodological to denature conception key poverty in policy contemporary

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

Hilda Caballero

Socióloga y Maestrante en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, Académico del Instituto de Investigaciones Económicas. Investigación actual: “Una evaluación crítica de las políticas de “combate a la pobreza”. Última publicación: 2014 “The concept of marginality in Latin American thought” en Cardoso, J. (ed.) *Economic Development and Global Crisis: the Latin American Economy in Historical Perspective*, Routledge.

Sociologist and Master candidate in Latin American Studies at the National Autonomous University of Mexico. Professor at the Economic Research Institute. Current research: “A critical assessment of the policies against poverty”. Last publication: 2014 “The concept of marginality in Latin American thought” in Cardoso, J. (ed.) Economic Development and Global Crisis: the Latin American Economy in Historical Perspective, Routledge.

HILDA CABALLERO

Palabras clave

1| Pobreza 2| Política Social 3| Marginalidad 4| Descolonialidad 5| Paradigma Hegemónico 6| Eurocentrismo

Keywords

1| Poverty 2| Social Policy 3| Marginality 4| Decoloniality 5| Hegemonic Paradigm 6| Eurocentrism

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

CABALLERO, Hilda. Una propuesta teórico-metodológica para desnaturalizar la concepción dominante de pobreza en las políticas contemporáneas. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (3): 17-38, segundo semestre de 2015.

Una propuesta teórico- metodológica para desnaturalizar la concepción dominante de pobreza en las políticas contemporáneas

Introducción

Este trabajo busca delinear elementos de una propuesta teórico-metodológica alternativa para el análisis de las políticas de “combate” a la pobreza, aplicadas en América Latina (en 16 países) desde la década de 1990, en virtud de que ellas no presentan resultados favorables en términos de reducción de la pobreza, a pesar de contar con una infraestructura material, humana, discursiva, financiera y técnica para hacerlas cada vez más “precisas y eficientes”.

El punto de partida del análisis plantea que se ha construido una visión hegemónica que naturaliza la pobreza y legitima la dominación y la explotación. Este enfoque ubica las causas de la pobreza como un problema esencialmente individual y de escasez de bienes materiales, y delinea las soluciones a partir de una visión esencialmente economicista del problema (como carencia de ingresos monetarios), en la que el Estado y el mercado se presentan como “agentes neutrales” ante el incremento de la pobreza, marginación y desigualdad, ocultando las relaciones de poder que históricamente intervienen en este problema.

Se propone una crítica a tal abordaje eurocéntrico, a partir de un enfoque crítico y descolonial que ubique la pobreza no como algo individual, natural e inmutable, sino como resultado de relaciones de poder. De este modo la pobreza debe ser analizada desde la totalidad¹, historicidad y teniendo en cuenta aspectos histórico-estructurales que

¹ La visión de totalidad se refiere a la necesidad de analizar los fenómenos sin separar los diversos aspectos de la vida social, además, reconociendo las relaciones de poder que se estructuran en cada sociedad.

intervienen en la conformación de un patrón de poder que busca perpetuarse.

El trabajo se estructura en cuatro apartados. En el primero, se abre el debate presentando algunos resultados cuantitativos de las políticas de combate a la pobreza en América Latina y en México y se plantean los cuestionamientos que se han hecho sobre las supuestas potencialidades de los programas y la eficiencia en su aplicación; en el segundo, se revisan las concepciones dominantes que fundamentan el diseño y aplicación de dichas políticas y se analizan los fundamentos que, en la fase histórica actual del capitalismo, delimitan la reconfiguración de la relación Estado-sociedad mediada por la supremacía del mercado, desde la que se orienta la acción estatal; en el **tercero**, mediante la revisión del contexto histórico-estructural de despliegue del capital en la fase neoliberal, se persigue desnaturalizar la concepción que se ha construido sobre la pobreza y situar la dominación y la legitimación de la desigualdad, poniendo de manifiesto la imposibilidad y/o el desinterés del modelo de “desarrollo” de incorporar a amplios sectores de la población, lo que permite explicar la extensión de la pobreza; en el cuarto, a modo de conclusión, se plantea la necesidad de un giro epistemológico en el análisis, desde una perspectiva descolonial para arribar a una propuesta teórico-metodológica, que permita el abordaje de las políticas de combate a la pobreza, desde otras miradas y horizontes de sentido histórico, basadas en una racionalidad liberadora (de la dominación y la explotación) y solidaria (con la naturaleza).

I. Resultados cuantitativos de las políticas de combate a la pobreza en América Latina, con énfasis en México: abriendo el debate

La publicación de la CEPAL (2014) sobre el Panorama Social de América Latina establece que en términos absolutos el número de personas en situación de pobreza en América Latina, se mantiene estable en los últimos dos años (164 millones), mientras que las personas que se encuentran en situación de indigencia se incrementa (de 66 millones a 68), señalando que este resultado está estrechamente relacionado con el desempeño macroeconómico de la región. Si revisamos los datos para México, aún en términos relativos, las personas en situación de pobreza aumentaron (de 36.3 % a 37.1%) y las que se encuentran en pobreza extrema también (de 13.3% a 14.2%)². Esta situación da cuenta de que la

2 A pesar de que se reporta una tendencia en la disminución de la población en situación de pobreza e indigencia en términos relativos, los datos absolutos regis-

política social que plantea como meta abatir la pobreza no ha cumplido su objetivo.

En el mismo documento (CEPAL, 2014) se cuestiona “si las políticas públicas destinadas a la superación de la pobreza ponen suficiente énfasis en el logro de estándares mínimos”, por lo que señala la necesidad de explorar otros enfoques para evaluarla, por ejemplo la medición multidimensional que se remite a las necesidades básicas insatisfechas, superando la medición basada sólo en los ingresos monetarios³. Sin embargo, este planteamiento continúa dentro de una perspectiva centrada en la medición y no en el análisis de las causas estructurales que la generan, además de que en los objetivos se plantea como finalidad continuar fijando estándares mínimos, es decir, condiciones mínimas de supervivencia, para hablar de bienestar.

Para el caso de México, de acuerdo con los últimos datos reportados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), de 2010 a 2012 el porcentaje de personas en situación de pobreza aumentó de 52.8% a 53.3⁴. Este dato es significativo pues confirma la tendencia que ha mantenido este fenómeno a lo largo de los últimos años, a pesar de la instrumentación de políticas públicas mediante diversos programas de “combate a la pobreza”⁵.

Si revisamos los datos a lo largo de 20 años, de 1992 a 2012, podemos constatar, con la información proporcionada por el mismo CONEVAL, que el porcentaje de personas en situación de pobreza pasó de 53.1% a 52.3%, es decir, que en términos relativos disminuyó

tran incrementos considerables, pasando de 136 millones de pobres en 1980, a 164 millones en 2013 (CEPAL, 2014:12). La población en situación de pobreza se refiere a quienes no cuenta con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades de alimentación, salud y educación; mientras que los que se encuentran en pobreza extrema, no pueden cubrir siquiera sus necesidades de alimentación, la ONU señala que éstos últimos son quienes viven con menos de \$1.25 USD al día.

3 Hay un avance en reconocer la necesidad de incorporar enfoques que permitan complementar la medición convencional, desde una medición multidimensional para “explorar diferentes dimensiones, umbrales y formas de agregación que permitan avanzar en la construcción de indicadores pertinentes y factibles de aplicar en la región” (CEPAL, 2013: 13). Esta propuesta de medición ha sido desarrollada por diversos investigadores en México (Boltvinik, 2013). Sin embargo, siguen partiendo de umbrales mínimos de necesidades, privilegiando la necesidad de la medición, más que la búsqueda de las causas.

4 Sitio Web del CONEVAL, consultado el 9 de mayo de 2014 http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/RESUMEN_EJECUTIVO_MEDICION_POBREZA_2012_Parte1.pdf

5 Los grandes programas que se han instrumentado en México en los últimos 20 años son el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que operó desde 1988, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa), creado en 1997, el Programa Oportunidades, establecido en 2001 y el Programa Prospera que se plantea en 2014.

casí un punto porcentual, pero si hacemos un análisis más cuidadoso, a partir de los datos absolutos, tomando en cuenta el incremento poblacional, podemos constatar que el número de personas en esa situación aumentó, pasando de 40.2 millones de personas en 1990 a 53.3 millones en 2012.

Trabajos como el de Barba y Valencia (2011) han cuestionado las potencialidades de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas para reducir la pobreza, también el de Banegas (2013) pone en duda la supuesta eficiencia para evitar el uso clientelar de los mismos. Es importante recuperar ambos estudios porque los argumentos, tanto sobre las potencialidades de estos apoyos como sobre la eficiencia en su aplicación han contribuido a su proliferación y aplicación no sólo en América Latina, sino en todo el mundo.⁶ En el estudio que hacen Barba y Valencia (2011: 203, 204) para la región latinoamericana, señalan que se han creado ilusiones e hipótesis, aún no comprobadas, en torno a las posibilidades del Programa, entre las que destacan: “una ilusión social”, que discursivamente promueve supuestas capacidades de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas para reducir la pobreza en el corto y largo plazo, aunque los resultados demuestran poca incidencia; “una ilusión económica”, que le apuesta a la reducción de la pobreza mediante la inversión en capital humano, sin considerar otras restricciones económicas, como la reducida capacidad de la política económica para generar empleos; “una ilusión política”, que asume que estos programas no se pueden emplear de manera clientelar, porque hay una relación directa entre individuos y el Estado; y “una ilusión sistémica”, que privilegia la acción del mercado, acotando la intervención estatal, en protección o seguridad social, sin atender las deficiencias con que se ofrecen servicios de salud y educación, entre otros.

Barba y Valencia (2011) sostienen que las evidencias examinadas muestran que estos programas no han sido un medio eficaz para reducir la pobreza porque dejan de lado, entre otros aspectos, uno que es fundamental, la insuficiencia y precariedad del empleo, por lo que consideran no están dadas las condiciones para pensar en sociedades igualitarias, concluyendo que dichos programas no son un medio eficaz de cohesión social, pues establecen que se han construido sobre bases crecientes de desigualdad, debilidad de derechos sociales, segmentación y limitación de derechos.

6 Nicola Yates (2009) señala que la expansión de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas ha sido extensiva (en 30 países del mundo, de los que 16 son de América Latina), con el apoyo de organizaciones internacionales gubernamentales, destacando la acción del Banco Mundial.

Barba y Valencia establecen que:

“pensar la pobreza como un problema de malas prácticas familiares o de ingresos familiares insuficientes y reducir la política social a acciones micro financieras y a acciones asistenciales o preventivas conduce a desestimar factores estructurales como: la insuficiencia y/o la baja calidad de las oportunidades de ingreso generadas por mercados excluyentes o en crisis; la inadecuación de los sistemas de bienestar que no ofrecen seguridad social para hacer frente a los riesgos sociales que enfrentan los pobres; ni consideran el papel del capital social como recurso de los pobres para acceder al bienestar social” (Barba y Valencia, 2011: p. 207).

Para dar cuenta de lo señalado, diversos investigadores (Cordera, *et. al.*, 2009) establecen que sólo una tercera parte de las personas ocupadas en México está dada de alta en alguna institución de seguridad social, por lo que la informalidad y la precariedad en el empleo afecta a dos de cada tres trabajadores. Apuntan que de 1991 a 2009 los ocupados en el sector formal aumentaron de 12.1 millones a 16.5, es decir, que durante dos décadas hubo una expansión de apenas 4.4 millones de puestos de trabajo, mientras que el sector informal pasó de 10.7 millones a 18.7, por lo que la población que trabaja en la informalidad casi se duplicó. Mientras tanto, el desempleo se triplicó, en términos absolutos, al pasar de 0.7 millones en 1991 a 2.3 en 2009.

En este sentido, el Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM (CAM-UNAM) reporta que, 58% de los empleos creados de 2006 a 2012 fueron informales, por lo que la tasa de empleo informal en 2012 era de 54.5% (26 millones 574 mil personas). Otro aspecto a destacar es que el poder adquisitivo del salario, que en México alcanzó el nivel más alto en 1970, para 1988 ya había perdido casi la mitad de su poder (48.8%) y, para 2014 se calcula una pérdida del poder adquisitivo de 77.8% respecto al de 1987 (CAM, 2014). Para ilustrar la situación señala que mientras el salario mínimo general para 2014 es de \$67.29, el ingreso necesario para adquirir los alimentos de la Canasta Alimentaria Recomendada (CAR) para una familia, tendría que ser de \$184.96 por día, lo que requeriría aumentar 117.67 pesos (nominales) al salario mínimo diario.

Ante la falta de respuesta de la acción gubernamental, diversos sectores de la población, que han quedado al margen del “desarrollo capitalista”, cuestionan la gobernabilidad del sistema y emprenden estrategias para generar sus propias alternativas de trabajo e ingreso, creando y fortaleciendo sus formas de organización social, en las que se advierte una racionalidad que no está orientada por el lucro

o la búsqueda de la ganancia, sino por la reproducción ampliada de la vida (Marañón, 2009) y, dadas sus limitaciones, demandan políticas públicas que favorezcan la consolidación de sus iniciativas, con miras a la autonomía. Sin embargo, por el carácter asistencial de la política social y la falta de reconocimiento de la racionalidad alternativa de estas organizaciones, además de la verticalidad con que se diseña y ejecuta la política “pública”, a dichas organizaciones se les dificulta avanzar hacia la autonomía⁷.

II. El Paradigma hegemónico: naturalización de la pobreza y legitimación de la dominación y explotación

En este apartado se plantea la necesidad de revisar las políticas de “combate a la pobreza”, desde sus fundamentos epistemológicos, los cuales en líneas generales se caracterizarían por considerar la pobreza como un problema individual de escasez de recursos materiales, a partir de necesidades infinitas que se resuelven mediante el incremento constante del consumo, para lo que requieren recursos monetarios; además señalan que el problema de la pobreza es un asunto de actitud y de malas decisiones, por lo que es necesario otorgarles las capacidades básicas, para que aprovechen las oportunidades que les otorga el mercado en un contexto de aparente libertad de decisiones.

Este enfoque se identifica con la propuesta weberiana del “individualismo metodológico” que parte de considerar como la unidad de análisis al individuo, al que caracteriza como egoísta, racional, maximizador y objetivo (Weber, 1978). Este abordaje parte de la exigencia de la neutralidad valorativa del investigador y se apoya en la visión cartesiana de sucesivas particiones de la realidad, es decir, separar los diferentes ámbitos de la realidad - lo económico, lo político y lo social-, como esferas que tienen dinámicas propias y que no se relacionan entre sí. Desde este enfoque se privilegia la acción en el presente, sin tomar en cuenta la historicidad de los procesos, lo que plantea que los eventos son resultados espontáneos e inevitables de la evolución humana, con lo que se naturalizan como cuestiones dadas e inmutables. Así, como señala Osorio (2012), se ocultan las relaciones sociales de dominación y explotación, pues al considerarlas esferas separadas se pretende despolitizar la economía y reconstruir la interpretación de la

7 Entendida la autonomía como la posibilidad de gestionar a su favor las interacciones con el mercado, la tecnología, la infraestructura y la relación con el Estado, para impulsar relaciones sociales asociadas a una racionalidad liberadora y solidaria.

sociedad a partir del individuo, creando el imaginario de que actúa en un espacio de igualdad y libertad, que provee el mercado.

En las últimas tres décadas, ha predominado una visión regresiva de la pobreza, que instala las causas de manera estática, a partir de concebirla básicamente como un problema individual, de malos hábitos o decisiones erróneas, que se traduce en escasez y, plantea propuestas de solución desde una visión reduccionista, enfocada esencialmente en su dimensión económica, a partir de la cual las necesidades son esencialmente materiales, por lo que se pretende resolverlas con ayuda monetaria, para apoyar la formación del llamado “capital humano”, como sostiene Becker (1983), la educación y la formación son inversiones que realizan individuos “racionales”, con la finalidad de incrementar su eficiencia productiva y sus ingresos.

Desde este enfoque se construye una concepción de la realidad, que alcanza dimensiones globales, en la que la pobreza ha sido interpretada como “resultado de la insuficiente dotación de capital humano que enfrentan los pobres” (Barba y Valencia, 2011: 196); interpretación ampliamente difundida por los llamados organismos internacionales. Así, para el Banco Mundial el problema de la pobreza se genera principalmente por la falta de oportunidades⁸, mientras que para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo se debe a la falta de capacidad de las personas para insertarse en los empleos que demanda la economía global (Cortés, 2012), por lo que establecen que la inversión en capital humano es una de las estrategias más importantes en la política social.

A partir de estas consideraciones, el hecho de que gran parte de los individuos se encuentren en una situación de desventaja, ya sea por desempleo, marginación o exclusión, se debe a sus propias acciones y/o malas decisiones.

La concepción hegemónica actual sobre las causas de la pobreza obscurece el análisis de sus determinantes estructurales pues predomina una visión reduccionista derivada de un proceso histórico que se despliega desde la década de 1980, en el que el individualismo se ha llevada al extremo. Por esta razón prevalece la idea del “agente económico aislado y sus necesidades infinitas” (Ugarteche, 2013), donde el “sujeto colectivo” no tiene cabida y la relación Estado- sociedad está mediada por el mercado. Así, el sujeto político ha dejado de ser ciuda-

8 Desde 1990, el Banco Mundial ha definido la pobreza como “la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo” (World Bank, 1990), establece dicho nivel basado en el consumo, que considera “el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades básicas”.

dano y ha sido transformado en consumidor, sustituyendo discursiva y simbólicamente los derechos sociales por la supuesta libertad de acceder a un mayor consumo de bienes.

La estrategia que justifica la polarización de las condiciones de vida de la población separa los aspectos políticos y sociales implicados en el proceso; para conformar la percepción de la pobreza como algo natural, no como un proceso histórico, construido, en el que interviene la acción de individuos y grupos de poder económico y político, que crean condiciones de privilegio para unos cuantos a costa de mantener a la gran mayoría en situaciones de pobreza, marginalidad y exclusión.

El contexto estructural en el que se ha definido la pobreza y se ha configurado la política social encaminada a combatirla, desde 1980, se caracteriza por lo que Harvey (2007) denomina el “proceso de neoliberalización” que implica un drástico giro tanto en las prácticas como en el pensamiento político-económico, pues establece que el neoliberalismo es:

“una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consisten en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio” (Harvey, 2007: 8).

De acuerdo con Lander (2000: 1) el neoliberalismo no es una teoría económica, sino “*el discurso hegemónico de un modelo civilizatorio... como síntesis de los supuestos y valores básicos de la sociedad liberal moderna en torno al ser humano, la riqueza, la naturaleza, la historia, el progreso, el conocimiento y la “buena vida”, y su eficacia está en que al presentarse como pensamiento científico, “único válido”, naturaliza las relaciones sociales presentadas como “tendencias espontáneas, naturales” del devenir histórico de la sociedad. Así, “la sociedad liberal industrial se constituye –desde esta perspectiva– no sólo en el orden social deseable, sino en el único posible”.*

En este sentido César Germaná (2014) siguiendo el planteamiento de la colonialidad del poder de Aníbal Quijano, señala que el eurocentrismo es “la estructura de saber que ha buscado garantizar el mantenimiento del patrón de poder colonial/moderno” es decir, “una manera específica de percibir y ordenar el mundo natural y social”. El eurocentrismo se sustenta en tres creencias fundamentales: 1) la creencia en la “simplificación”, que según el planteamiento de Descartes para conocer lo complejo es necesario dividirlo, lo que conllevó la

fragmentación de las ciencias y el saber; 2) la creencia en “la estabilidad de los sistemas sociales y naturales”, que implica concebir la realidad como un mundo ordenado que funciona según leyes simples que es posible conocer; lo que lleva al determinismo, eliminando a la historia como proceso creativo y; 3) la creencia en la “objetividad”, principio según el cual se puede conocer la realidad tal como es, lo que implica la aceptación de un conocimiento libre de valores.

La relación Estado-sociedad: legitimando la dominación, la explotación y la expansión de la pobreza

El proceso de liberalización económica impulsado a partir de la década de 1980 demandó la necesidad de abandonar el llamado “Estado de Bienestar”, considerado “paternalista”, para reducir su papel en la regulación de los mercados, pues se apuntaba que por su ineficiencia se había llegado a la crisis económica en la que se encontraban diversos países. Así la administración del riesgo de pobreza pasó de ser una responsabilidad colectiva y gestionada por el Estado, a ser una responsabilidad del individuo, partiendo del supuesto de que éste puede alcanzar los beneficios del mercado mediante políticas sociales que fortalezcan sus capacidades, por lo que el apoyo gubernamental debía dirigirse a fortalecer el “capital humano” (Banegas, 2013).

A partir de entonces, se plantea que el papel del Estado se debe limitar a crear y preservar el marco institucional apropiado para generar un clima apto de negocios o de inversiones frente a derechos colectivos, lo que discursivamente se plantea como si la acción del Estado fuera neutral. No obstante, de acuerdo con Harvey (2007) hay cuestiones en las que la parcialidad se manifiesta, por ejemplo, el tratamiento de la fuerza de trabajo y el medioambiente como meras mercancías, ya que en estos casos el Estado tiende a privilegiar a las empresas, principalmente transnacionales, frente a los derechos colectivos,⁹ favoreció la transformación de los sistemas pensionarios en sistemas de capitalización individual, para enfrentar la crisis financiera de los sistemas de seguridad social regionales. También en caso de conflicto muestra parcialidad al favorecer la integridad del sistema financiero y la solvencia de sus instituciones sobre el bienestar de la población y la calidad medioambiental.

⁹ Es el caso del extractivismo en gran parte de América Latina, práctica mediante la cual se extraen grandes volúmenes de bienes naturales, sobre todo para la exportación, con la promesa del progreso y la creación de empleos, enmarcada en el discurso del “desarrollo”. Así, se justifica el saqueo, la devastación de ecosistemas, el despojo, la dominación y explotación (Svampa, 2009).

La intervención del capital financiero respaldada por el poder estatal ha permitido la acumulación por otros medios, configurando lo que Harvey (2005) denomina un “capitalismo de rapiña” dedicado a la apropiación y devaluación de activos, más que a su generación a través de inversiones productivas, se vale de imposición y control de los derechos de propiedad intelectual, la depredación de los bienes ambientales globales (tierra, aire, agua), la proliferación de la degradación ambiental, la mercantilización de las formas culturales, las historias y la creatividad intelectual, la corporativización y privatización de activos y servicios que eran públicos, constituyendo una creciente tendencia a la privatización y mercantilización de los bienes comunes.

En este orden de ideas, es fundamental señalar lo que el mismo Harvey (2007) apunta, que el neoliberalismo no torna irrelevante la acción del Estado, pues aunque en la teoría se plantea la necesidad de minimizar su papel e injerencia en la economía, la intervención general del Estado, por las divergencias sistémicas y su dinámica contradictoria, llega a forzar adaptaciones, genera evoluciones caóticas y desarrollos geográficos desiguales de instituciones, poderes y funciones estatales, que varían enormemente de un lugar a otro, así como a lo largo del tiempo.

Se hace énfasis en que para garantizar las libertades individuales el Estado debe fortalecer los derechos de propiedad privada individual. Parte del supuesto de que mientras la libertad individual esté garantizada, cada individuo es responsable y debe responder por sus acciones y su bienestar. Este principio se extiende al sistema de protección social, al sistema educativo, a la atención médica, a las pensiones, etc. (Harvey, 2007), por lo que el éxito o el fracaso personal se relaciona con virtudes empresariales o fallas personales, se atribuye el fracaso a la falta de desarrollo del “capital humano” que, considera se puede alcanzar mediante la educación, la capacitación y el logro de habilidades y competencias.

En síntesis, se puede señalar que, de acuerdo con Hirsch (2001), el Estado es fuertemente intervencionista (económica y socialmente), su política no se enfoca a un desarrollo social y regional equilibrado para toda la sociedad. Es, en la etapa neoliberal, un “Estado nacional de competencia” cuya prioridad es la movilización selectiva de las fuerzas sociales para la competencia internacional y la represión de los intereses que se contraponen a ella, así la política estatal promueve la intensificación de desigualdades y de divisiones sociales, por lo que el proceso de incremento de la desigualdad, la pobreza y la marginalidad no es un fenómeno natural e inmutable, sino que responde a una

construcción histórica en la que interviene la correlación de fuerzas en la configuración de un sistema de dominación y explotación.

III. El contexto histórico-estructural: desnaturalizar y situar la dominación, explotación y pobreza

El incremento de la pobreza no sólo en México y América Latina, sino a escala mundial, incluso en los países de mayor desarrollo industrial, en las últimas dos décadas, obliga a una revisión histórico-estructural del curso que ha tomado el despliegue del capitalismo global, para analizar los factores que han colocado al mundo en esta situación, que para diversos autores se trata de una inminente “crisis sistémica”, también considerada “crisis civilizatoria” (Lander, 2010), en la que una de sus manifestaciones es la polarización de las condiciones de vida de la población, derivada de la concentración de riqueza y poder en una minoría y la desposesión y marginación de la gran mayoría.

Esta situación ha dejado de ser una característica de los países pobres o considerados menos “desarrollados”, y se ha extendido incluso a los más “desarrollados”, debido a un proceso de “mundialización de la pobreza” denunciado desde inicios de este siglo. Arizmendi (2010) señala que la generalización de la pobreza a escala mundial¹⁰ se caracteriza porque combina progreso y devastación, condenando a un segmento de la población global a una situación crónica de pobreza, no sólo en las zonas rurales como se ubicaba en años anteriores, sino principalmente en zonas urbanas.

Desde finales de la década de 1960 el modelo de “desarrollo” basado en la industrialización y la sustitución de importaciones, empezó a mostrar signos de crisis por la disminución del ritmo de crecimiento de la actividad económica, la pérdida de acumulación, la caída de la tasa de ganancia del capital, el incremento del desempleo y la inflación, entrando en una fase de estancamiento que duró la mayor parte de la década de 1970 (Harvey, 2007; Ugarteche, 2013).

Ante esta situación, los países denominados “subdesarrollados” se vieron forzados a solicitar créditos para reactivar sus economías, aunque en condiciones de desventaja y contrajeron deudas que posteriormente se vieron imposibilitados a cubrir. Mediante la refinanciación de sus deudas fueron obligados a aplicar reformas

10 Arizmendi refiere la publicación de la ONU *The Challenge of Slum, Global Report on Human Settlements*, 2003, y su documento complementario, *Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?*

estructurales, delineadas por el Departamento del Tesoro estadounidense y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Como señala Harvey (2007), a partir de entonces el FMI y el Banco Mundial se convirtieron en los centros de propagación de la ortodoxia neoliberal en la que el predominio del mercado fue la guía de toda acción humana, estableciendo como necesarias reformas institucionales que facilitarían dicho intercambio a escala global; entre éstas se propuso la privatización de empresas y servicios públicos, para permitir la libre competencia, controlar la inflación, crear legislaciones flexibles al mercado de trabajo y recortes al gasto social.

La movilidad que alcanzó el capital a escala global, gracias al desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, propició que el apoyo a las instituciones financieras y la integridad del sistema financiero se convirtieron en la preocupación primordial de los Estados neoliberales. Se le dio un fuerte impulso a la financiarización de la economía y a la Inversión Extranjera Directa (Harvey, 2007). La libre movilidad del capital entre sectores, regiones y países se consideró fundamental, por ello favorecieron formas de gobierno dirigidas por élites y por expertos que colaboraran en reducir las barreras al intercambio, asumiendo que la mayor captación de flujos de capital redundaría en más empleos y mejores condiciones de vida para la población, cosa que no ocurrió.

Se impulsa así un proceso de desenvolvimiento desigual, en el que la liquidez de la economía internacional requiere la aplicación de los desarrollos tecno-informáticos en la economía y las finanzas (Vilas, 1998), pues éstas son la fuerza conductora de la expansión mundial del capital, que conjuga tecnologías informáticas de punta con condiciones laborales precarias, por lo que se despliega el “carácter desigual y combinado” del desarrollo capitalista, donde el capital financiero puede moverse de país en país, pero no la fuerza de trabajo, lo que le sirve como estrategia para someterla a peores condiciones. Como parte del proceso, se impulsan políticas estatales de flexibilización laboral, para crear condiciones favorables a la inversión privada, que derivan en la pérdida de condiciones institucionales de seguridad laboral y social y, la sustitución del derecho laboral por el derecho civil o comercial y el deterioro de los salarios reales (Harvey, 2007).

Este contexto ha llevado al predominio de una perspectiva economicista que ha incidido en las propuestas de solución del problema del empobrecimiento, mediante los llamados programas de “combate” a la pobreza, que parten de reconocer “fallas en el mercado” por lo que se instrumentan y perfeccionan mecanismos de “focalización”, para ubicar a la población en condiciones extremas de pobreza, a quienes se les otorga esencialmente ayuda monetaria, de carácter asisten-

cial. Así, dichos programas son selectivos y por tanto discrecionales, dejando fuera a gran parte de la población que también se encuentra en condiciones de pobreza.

En suma, desde estos planteamientos se reproduce una percepción de la realidad que naturaliza la pobreza y legitima la dominación y la explotación, buscando perpetuar el sistema de dominación impuesto históricamente.

Partiendo de estas consideraciones se busca desarrollar una propuesta de análisis, alejada del eurocentrismo, que permita reflexionar sobre los factores que intervienen en el proceso de empobrecimiento, y las concepciones que fundamentan el diseño e instrumentación de las políticas que se aplican para “combatir” la pobreza.

IV. Necesidad de un giro epistémico. Notas para un enfoque alternativo en el análisis de la política social de “combate” a la pobreza

Ante el incremento del desempleo estructural y la imposibilidad sistémica de generar alternativas se propone recurrir a una perspectiva descolonial que permita abordar el problema de la pobreza como resultado de la forma de funcionamiento inherente al sistema capitalista y que abarca dimensiones políticas y sociales más amplias.

La perspectiva descolonial, siguiendo a Aníbal Quijano (1993:52) sugiere un análisis histórico-estructural, cuestionando la racionalidad predominante, a la que caracteriza como eurocéntrica-colonial-moderna y capitalista, impuesta desde la conquista de América Latina, mediante la superposición de identidades históricas y relaciones intersubjetivas de poder, construidas desde la perspectiva europea, que no dejan de reproducirse, aunque haya terminado el colonialismo. Por lo que apunta “los problemas no han podido ser nunca ceñidamente planteados y mucho menos adecuadamente resueltos”.

Siguiendo los planteamientos teóricos del mismo Quijano, César Germaná (2014) propone cuestionar el patrón de poder colonial/moderno que ha dominado el planeta durante los últimos quinientos años, y los fundamentos que legitiman dicha estructura de poder y naturaliza las desigualdades, en los diversos ámbitos de la vida social: las relaciones políticas, de género, de trabajo, con la naturaleza y las intersubjetivas¹¹, para plantear la posibilidad de construir formas alternas de convivencia.

11 La crisis de las estructuras intersubjetivas, de acuerdo con Germaná (2014), se refiere al cuestionamiento, que desde las década de 1970, se plantea sobre “las

En este sentido, la perspectiva histórico-estructural de la teoría latinoamericana de la marginalidad social, desarrollada principalmente por Aníbal Quijano (1977) y José Nun (2001), desde la década de 1960, proporciona elementos para el análisis, pues desde entonces daba cuenta de la disputa capital-trabajo y denunciaba la incapacidad del modelo de “desarrollo” de incorporar cada vez más trabajadores a la dinámica económica, mostrando la tendencia a expulsar mayor cantidad de fuerza de trabajo del aparato productivo, lo que posteriormente generaría el desempleo estructural y el incremento del llamado “trabajo informal”.

La tendencia al desempleo estructural se fortalece y expande a partir de la década de 1980, con el uso masivo de nuevas tecnologías y la expansión y hegemonía del capital financiero sobre el capital industrial, por lo que puede prescindir de la fuerza de trabajo viva para reproducirse. Además de que las posibilidades de movilidad del capital a escala mundial, le permite imponer las condiciones para una creciente acumulación, que se expresa en la flexibilidad laboral y se traduce en mayor explotación y deterioro de las condiciones de trabajo.

Al respecto, resulta útil reflexionar en lo que apunta Zibechi (2010) de que las políticas públicas consideran a la pobreza como el problema sin tomar en cuenta que el modelo de acumulación de capital y de poder es lo que la genera, porque aquellas han servido de contención pues no permiten impulsar cambios sociales, estabilizan la desigualdad y consolidan el poder de las élites. Por lo tanto, se han limitado a cumplir con la función de garantizar la estabilidad y la gobernabilidad para facilitar la acumulación de capital, bloquean el conflicto ofreciendo la ayuda a quienes no lo generan. Mediante la ayuda focalizada, limitan o neutralizan la participación (descontento, inconformidad, cuestionamiento) de los beneficiarios de los programas asistenciales. Con lo que, atomizan la organización social, pues es en los márgenes y en la pobreza donde surgen prácticas alternativas, diferentes a las hegemónicas, basadas en valores y racionalidades como la cooperación, la reciprocidad y la solidaridad, que no se encuentran en la economía capitalista.

Un abordaje no eurocéntrico sobre la pobreza

A partir de este contexto es que se propone cuestionar los enfoques epistemológicos predominantes basados en una visión única de Desa-

maneras de conocer, señala que “las estructuras de saber eurocéntricas se han venido erosionando” dando paso al surgimiento de otras “corrientes de pensamiento orientadas a sentar las bases de otras maneras de conocer la realidad histórico-social”.

rrollo (Marañón, 2014), cuyos fundamentos (salario, mercado, ganancia, explotación de la naturaleza, relaciones sociales sujeto-objeto) se imponen en todos los ámbitos de la vida social a partir de una racionalidad instrumental, que organiza la vida social a partir de la búsqueda de ganancias, invisibilizando e incluso negando, prácticas alternativas sustentadas en visiones y saberes que parten de racionalidades que permiten dejar de ver el trabajo, la vida y la naturaleza como meras mercancías, con fines utilitarios y de acumulación.

Además, como señala Marañón (2014), "es importante considerar la actual crisis civilizatoria que atraviesa todas las dimensiones de la existencia social (el trabajo, la naturaleza, el conocimiento, la autoridad pública, y el sexo-género)" cuyas evidencias se presentan en la destrucción de la naturaleza y la degradación del medio ambiente, el incremento del desempleo, la pobreza, la desigualdad y la concentración de la riqueza, el debilitamiento del rol del Estado como eje articulador de la vida social y el "vaciamiento de la democracia representativa" como forma de normar la convivencia social. Esto con la finalidad de plantear el reconocimiento de otras alternativas creadas históricamente al margen del Estado y del mercado.

Derivado de lo anterior y siguiendo a Marañón (2014) se propone abordar el fenómeno de la pobreza tomando en cuenta tres aspectos:

- 1| el paradigma hegemónico imperante en el diseño y operación de dichas políticas, es decir, los enfoques epistemológicos predominantes basados en la visión eurocéntrica del "desarrollo" (salario, mercado, ganancia, explotación de la naturaleza y las relaciones sociales sujeto-objeto), para analizar de manera crítica sus fundamentos: mercado, Estado y "desarrollo"¹², que responden a la "razón" instrumental fundada en el avance científico y tecnológico;
- 2| la relación Estado-sociedad mediada por la primacía del mercado, que a partir de la década de 1970 conllevó el

12 Siguiendo a Gustavo Esteva (1996: 52), la idea del "desarrollo" se impuso desde 1949 por el presidente de Estados Unidos, Harry Truman, para reafirmar su posición hegemónica (económica y política) al terminar la Segunda Guerra Mundial, anunció su campaña política a escala global, mediante un programa para expandir sus avances científicos y progreso industrial a las áreas que denominó "subdesarrolladas". Por lo que desde entonces, los países, "dejaron de ser lo que eran, en toda su diversidad, y se convirtieron en un espejo invertido de la realidad de otros". Así, Estados Unidos y los llamados países "desarrollados" se usaron como referente para considerar al resto del mundo, por lo que señala que la idea del "desarrollo" surge con un inseparable atributo colonizador.

desmantelamiento del llamado “Estado de bienestar” y el abandono de la idea del “pacto social”, abandonando los objetivos de lograr el pleno empleo, la redistribución del ingreso, la integración social y el papel del Estado como ente regulador del desempeño del capital, para reorientar su acción hacia la desregulación, la apertura económica y comercial y, la privatización; para permitir al capital recuperar sus niveles esperados de rentabilidad y;

- 3| el contexto histórico-estructural, partiendo de que la construcción de políticas públicas debe concebirse como un proceso inmerso en una dinámica mundial, nacional y local, que en la fase neoliberal responde a un modelo de capitalismo global, caracterizado por el desempleo estructural, la financiarización de la economía (transformación estructural de la relación entre la esfera de la producción y de la circulación) y la “hiper-tecnocratización” de los procesos económicos y sociales (Marañón, 2014), pues se asume que sólo con el desarrollo técnico-científico se pueden lograr mejores condiciones de vida.

El abordaje alternativo conlleva una visión de totalidad, historicidad y una caracterización del capitalismo en la fase actual. Al mismo tiempo cuestiona la idea de pobreza vinculada al acceso a un conjunto de bienes materiales, propio del imaginario de bienestar asociado a los modos de vida de los países centrales, que ha sido impuesto como paradigma hegemónico para analizar la realidad latinoamericana.

Desde este enfoque la pobreza es producto de la correlación de fuerzas político-sociales que imponen una visión de mundo y un proyecto económico y político que naturaliza la pobreza y legitima la dominación y explotación, mediante un discurso que parte de una realidad ajena a la de América Latina. Nos referimos al eurocentrismo, una forma de construcción del saber que busca garantizar el mantenimiento del patrón de poder colonial/moderno.

Así, la cientificidad en la acción humana, que llevó a la separación sujeto-objeto, además de cosificar a la naturaleza, asumiendo que los objetos se pueden manipular, apropiar y someter para el beneficio de la humanidad, se ha prolongado a la cosificación del propio sujeto, que desde una perspectiva utilitarista permite prescindir de ellos y su existencia cuando no son útiles al mercado y al poder, cuando no forman como “capital humano”. Desde este arreglo discursivo y simbólico que se expresa en la política social, se naturaliza la pobreza y se legitima la dominación y la explotación.

Por tanto, los conceptos en los que se fundamentan las políticas de “combate” a la pobreza siguen aprisionados en las particiones eurocéntricas que estableció la tradición liberal entre los diferentes ámbitos de lo histórico-social, pues disocian lo económico de lo político (las relaciones de poder involucradas) y centran su análisis en el individuo racional.

Partiendo desde la totalidad y la historicidad y, asumiendo que cada investigador tiene un compromiso ético-político respecto de la realidad que estudia, es posible evidenciar cómo el enfoque eurocéntrico centra su análisis sobre la pobreza en las actitudes y decisiones equivocadas de los individuos, en lugar de plantear que el creciente desempleo estructural se debe a que el capital productivo ha logrado imponer en el proceso productivo tecnologías que desplazan fuerza de trabajo y que el capital financiero produce riqueza sin crear empleo. En este periodo histórico, de dominio del capital financiero, la economía desplaza trabajadores, razón por la cual las denominadas políticas de “combate a la pobreza”, al estar disociadas de las políticas económicas, no pueden reducir la pobreza, pues el Estado está subordinado a las necesidades del capital transnacional.

Bibliografía

- Arizmendi, Luis 2010 “Concepciones de la pobreza en la fase del colapso del capitalismo neoliberal” en Villarespe, Verónica (coord.) *Pobreza: concepciones, medición y programas* (México: IIEc-UNAM).
- Banegas, Israel 2013 *La ilusión tecnocrática en la política social: Progresión-Oportunidades* (México: Colegio Mexiquense).
- Barba Solano, Carlos y Valencia, Enrique 2011 “Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales” en Barba, Carlos y Cohen, Néstor (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Becker, Gary 1983 *El Capital humano: un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación* (Madrid: Alianza).
- Boltvinik, Julio 2013 *Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM 2014 *México fábrica de pobres. Cae 77.79% el poder adquisitivo* (México: CAM-UNAM) Reporte 116.
- Comisión Económica para América Latina 2014 *Panorama Social de América Latina 2013* (Chile: CEPAL).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social en México 2012 *Medición de la Pobreza. Resumen ejecutivo* (México: Coneval).
- Cordera, Rolando, et. al. 2009 “México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo” en *Economía UNAM* (México: UNAM) vol. 6, Nº18.
- Cortés, Fernando 2012 “Estado, política social y desigualdad” en Cordera, Rolando y Fuentes, Mario L. (coords.) *Cuarto Diálogo Nacional para un México Social* (México: UNAM).

- Esteva, Gustavo 1996 *Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder* (Perú: PRATEC).
- Germana, César 2014, "La colonialidad del poder. Una perspectiva desde Perú" en *Diálogo Global* (Asociación Internacional de Sociología) vol. 4, N° 2.
- Harvey, David 2005 "El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión" en *Socialist Register 2004* (Buenos Aires: CLACSO).
- ____ 2007 *Breve historia del neoliberalismo* (España: Akal).
- Hirsh, Joachim 2001 *El Estado Nacional de Competencia* (México: UAM-X).
- Lander, Edgardo 2000 "Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntrico" en Lander, E. (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO). Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/lander1.rtf>
- ____ 2010 Estamos viviendo una profunda crisis civilizatoria, en *América Latina en Movimiento* (Ecuador: Alai) N° 452.
- Marañón, Boris, et. al. 2009, "Producción y reproducción de la pobreza. De la marginalidad a la exclusión", en Aparicio, Ricardo et. al. (coords.), *Pobreza en México: magnitud y perfiles* (México: UNAM, Tec de Monterrey y CONEVAL).
- ____ 2014 "Lineamientos para la construcción de políticas públicas que favorezcan la reproducción y consolidación de la solidaridad económica", en Marañón, Boris (coord.) *Hacia el impulso de la solidaridad económica. La imprescindible construcción participativa de las políticas públicas* (México: IIEc-UNAM, en prensa).
- Nun, José 2001 *Marginalidad y exclusión social* (Buenos Aires: FCE).
- Osorio, Jaime 2012 *Estado, biopoder, exclusión. Análisis desde la lógica del capital* (México: UAM-X).
- Quijano, Aníbal 1977 *Imperialismo y marginalidad en América Latina* (Lima: Mosca azul editores).
- ____ 1993 "América Latina en la economía mundial" en *Problemas del desarrollo* (México: UNAM) Vol. XXIV, N° 95.
- Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta (eds.) 2009 *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (Buenos Aires: Biblos).
- Ugarteche, Oscar 2013 *La gran mutación: el capitalismo real del siglo XXI* (México: IIEc-UNAM).
- Vilas, Carlos 1998, "Seis ideas falsas sobre la globalización. Argumentos desde América Latina para la refutación de una ideología" en *Ciencia y Sociedad* (República Dominicana: ITSD) Vol. XXIII, N° 2.
- Weber, Max 1978 *Ensayos sobre metodología sociológica* (Buenos Aires: Amorrortu).
- World Bank Mundial 1990 *World Development Report 1990: poverty* (Washington DC: World Bank).
- Yeates, Nicola 2009 "Editorial Introduction: Conditional Cash Transfers" en *Global Social Policy*, Vol. 9 N° 2.
- Zibechi, Raúl 2010 *Contrainsurgencia y miseria. Las políticas de combate a la pobreza en América Latina* (México: Pez en el árbol).

i+c

Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

UNA PROPUESTA TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA DESNATURALIZAR LA CONCEPCIÓN
DOMINANTE DE POBREZA EN LAS POLÍTICAS CONTEMPORÁNEAS

Embarazo en adolescentes y penalización del aborto terapéutico

Tamara Dávila Rivas

Resumen

El presente artículo aborda la situación del embarazo en adolescentes y la penalización del aborto por razones médicas en Nicaragua, a la luz de la teoría feminista sobre el cuerpo, como un espacio político en el que confluyen los diferentes discursos de poder que lo configuran. El análisis sobre el tema aquí planteado se aleja de las concepciones moralistas y religiosas en las que generalmente se circunscribe la sexualidad femenina y el embarazo adolescente y muestra las intersecciones y convergencias entre el enfoque de género, de derechos y las políticas públicas en materia de salud sexual y reproductiva, como herramientas que aporten al diseño de mejoras en las políticas de prevención del embarazo en adolescentes.

Abstract

This article addresses the situation of teenage pregnancies and the criminalization of abortion for medical reasons in Nicaragua, in light of feminist theory on the body, as a political space in which converge the different discourses of power it up. The analysis of the issue raised here away from the moralistic and religious views on female sexuality generally and teen pregnancy is limited and shows intersections and convergences between gender, rights and public health policies sexual and reproductive health, as tools that contribute to improvements in the design of policies to prevent teenage pregnancy.

i+c

Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

Pregnancy adolescents and penalty therapeutic abortion

Tamara Dávila Rivas

Psicóloga, máster en Género, identidad y ciudadanía de la Universidad de Huelva – España, egresada de la maestría en Políticas sociales y derechos de la niñez y adolescencia de la Universidad Centroamericana – Nicaragua, investigadora de CIASES y oficial de programa del Fondo Centroamericano de Mujeres (FCAM) en Managua, Nicaragua.

Psychologist, Master in Gender, identity and citizenship of the University of Huelva - Spain, graduated from the master's degree in social policies and rights of children and adolescents in the Central American University - Nicaragua, CIASES researcher and officer of the Central American Women's Fund program (FCAM) in Managua, Nicaragua

Palabras clave

1| Embarazo Adolescente 3| Políticas Públicas 4| Derechos 5| Cuerpo 6| Sexualidad

Keywords

1| Teen pregnancy 2| public policies 3| rights 4| body 5| sexuality

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

DÁVILA RIVAS, Tamara. Embarazo en adolescentes y penalización del aborto terapéutico. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (3): 39-62, segundo semestre de 2015.

Embarazo en adolescentes y penalización del aborto terapéutico¹

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

TAMARA DAVILA RIVAS

Introducción

En Nicaragua, la discusión acerca del embarazo en adolescentes y el derecho a decidir ha estado presente desde hace muchos años. Aun cuando las organizaciones de la sociedad civil, especialmente de mujeres y feministas, han venido demandando un estado laico que incluya la educación sexual y el aborto seguro a nivel nacional e internacional, las opiniones sobre el tema han estado divididas y marcadas por una fuerte polarización política y religiosa que ha impedido que la opinión pública se posicione claramente al respecto. En general, dichas posturas y opiniones están cargadas de argumentos dogmáticos y de índole religiosa que no facilitan la secularización social ni garantizan derechos y libertades.

El debate sobre el aborto presenta mayor complejidad cuando se refiere al embarazo en niñas y adolescentes. Pese a que sus derechos merecen especial atención², existe una fuerte resistencia de los sectores más conservadores de la sociedad a reconocer el derecho de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos, imponiendo por defecto -y como mandato de vida moral- la maternidad, que no se exige a los congéneres masculinos. Esta moral religiosa se profundiza cuando se trata de niñez o adolescencia.

1 Este artículo es producto de la Escuela Internacional de Posgrado. Políticas para la igualdad: Encrucijadas sociales y discusiones sobre futuros, CLACSO-UHU, 2014. Es una síntesis de la investigación denominada “Cuerpos en disputa: Embarazo adolescente en Nicaragua”, presentada por la autora para optar al título de Máster en Políticas sociales y derechos de la niñez y la adolescencia, Universidad Centroamericana UCA, 2014.

2 Derechos que se sustentan en la Constitución Política de Nicaragua, la Convención de los Derechos de la Niña y el Niño, el Código de la Niñez y Adolescencia, Ley Integral Contra la Violencia de Género, Ley 779 y el Código de la Familia, instrumentos legales que expresan el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser protegidos ante cualquier situación que dañe su integridad.

Debido a su importancia, este artículo se propone problematizar el embarazo en adolescentes en el contexto político y religioso de la Nicaragua actual, situándolo desde un enfoque feminista del cuerpo como espacio biopolítico, en tanto lo consideramos esencial para que, desde la sociedad civil, se planteen estrategias y políticas de incidencia dirigidas, tanto a aquellos grupos de mujeres que no logran desprenderse del discurso religioso dominante, como para con los grupos de poder que legislan al margen de la ley. En ambos casos, alejar la discusión de los dogmatismos religiosos y políticos en los que comúnmente se la circunscribe, aportará a la aplicación y/o realización de políticas públicas que no excluyan el interés superior de las niñas y mujeres a las que se pretende representar.

Creemos que este análisis contribuirá al desenmascaramiento de los fundamentalismos políticos y religiosos que subyacen en los discursos sobre el tema en la Nicaragua actual, con el ánimo de contribuir a la concreción de un Estado laico que garantice una ética de la gestión y el servicio público, que no repliegue las convicciones personales al campo de la acción política estatal, de tal manera que "... todas las creencias operen en el espacio público en un plano de igualdad. Lo cual es imprescindible para que la pluralidad y la multiculturalidad sean verdaderas y se evite el establecimiento de marginales guetos intelectuales que operen de forma imprevisible" (Palomino, 2008: 90).

Por tal razón, es de suma importancia acompañar estos debates y discusiones a la luz de análisis situados que posibiliten instituir caminos posibles en materia de salud sexual y reproductiva, en un país cuya religiosidad es el centro de la gestión y el servicio público y en donde el embarazo en niñas y adolescentes es de los más altos del mundo.

1. Desarrollo y discusión

a. Contextualizando la sexualidad de las mujeres adolescentes y la reglamentación de sus cuerpos

Estamos constituidos políticamente en virtud de la vulnerabilidad social de nuestros cuerpos, estamos constituidos por los campos del deseo y la vulnerabilidad física, somos a la vez públicamente asertivos y vulnerables.

Butler, 2002.

Nicaragua es un país de gente joven. Las y los adolescentes y jóvenes representan gran parte de la población del país. El último censo nacional, realizado en el año 2005, muestra que el 39% del total de la población

es menor de 15 años y que el 50.7% de las nicaragüenses son mujeres (INEC, 2005: 34).

La última Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud (ENDESA), la tasa de fecundidad adolescente (15-19 años) que ya son madres o que están esperando su primer hijo es del 23.3% (ENDESA, 2011/2012: 25). La ENDESA del período anterior, refleja que las mujeres mayores de 15 años que ya son madres, hubiesen preferido esperar más tiempo para quedar embarazadas o bien tener menos hijos de los que ya tienen (ENDESA, 2006/07: 122-124). Sin embargo, la falta de acceso a educación formal, la carencia de información y educación sexual y reproductiva y la influencia cultural de las instituciones religiosas, dentro o fuera de estos espacios, son algunos de los factores que inciden negativamente en el embarazo adolescente.

Según investigaciones mundiales, la tasa de fecundidad en mujeres de entre 15 a 19 años en Nicaragua es la más alta del mundo, exceptuando el continente africano, y es más alta que la tasa del África Subsahariana en su totalidad. Cerca de un cuarto de los embarazos en el país son de madres adolescentes (Lion et al, 2009: 16).

Por otra parte, la influencia de las instituciones religiosas con relación a la sexualidad de las personas en Nicaragua es altamente dominante. Al respecto, un estudio realizado en el país en el año 2002 mostró que el 79% de las y los entrevistados creía que *el* designio divino, más que su voluntad personal, era lo que determinaba el destino de sus vidas (Pérez-Baltodano, 2007: 83). Esta concepción refleja un providencialismo religioso (Pérez-Baltodano, 2004) que impide que se cuestionen las creencias que predisponen a una visibilización del mundo y sus procesos sociales como mandatos divinos y no como un conjunto de intereses del poder político. En esta misma línea, estudios financiados por el Alan Guttmacher Institute afirman que:

Nicaragua tiene un clima social y político único que probablemente contribuye a su alta tasa de fecundidad en adolescentes. Es el segundo país más pobre del Hemisferio Occidental, con 48% de la población viviendo por debajo de la línea nacional de pobreza. La Iglesia Católica continúa ejerciendo una poderosa influencia en el país: el aborto es ilegal, sin excepciones, aunque corra riesgo la vida de la madre; el sexo prematrimonial es ampliamente considerado como pecado, no existe educación sexual formal en las escuelas y las niñas embarazadas pueden ser expulsadas de las escuelas de manera sumaria (Lion et al, 2009: 16).

Así mismo, los índices de violencia intrafamiliar y sexual, de la que son víctimas principalmente las mujeres, reflejan una arista más del problema que nos ocupa. Según ENDESA 2011/12, un 17.3 % de las mujeres entre 15 y 19 años relatan haber experimentado alguna forma de violencia física o sexual, lo que les hace más vulnerables a embarazos que ponen en riesgo su salud física y emocional, y ante quienes el Estado debe garantizar el acceso a servicios de apoyo y asesoramiento, incluido el aborto seguro y legal. Sin embargo, debido a la injerencia de la iglesia en las políticas públicas y a la complicidad de los partidos políticos con estos grupos en el poder estatal, no ha sido posible establecer estrategias básicas que contribuyan a resolver la situación de los embarazos en adolescentes.

Un ejemplo lo encontramos en el año 2002, cuando en un intento por dar respuesta a esta situación, el Ministerio de Educación anunció la publicación del *Manual de Educación para la vida sobre Salud Sexual y Reproductiva* (MINED/UNFPA: s.f). No obstante, después de varios meses de discusión y contra todo pronóstico³, este documento fue censurado por líderes políticos y grupos religiosos del país, conduciendo a que el Estado retirara el manual con el argumento de que éste suscitaba la *promiscuidad* entre las y los adolescentes, sentando así un precedente de la peligrosa fusión Estado-Iglesia-Partido. Posterior a ello, y como producto de la presión ejercida por la sociedad civil organizada, el actual gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional publicó una guía básica de consulta para docentes sobre educación de la sexualidad (MINED/UNFPA, 2010), sin la suficiente difusión y sin ser un instrumento de referencia para los docentes y/o consejeros escolares del Ministerio de Educación⁴.

3 En su artículo 14, la Constitución Política de la República de Nicaragua establece que “el Estado no tiene religión oficial”, promulgando la laicidad de la nación, no obstante; en las reformas constitucionales publicadas en el diario oficial La Gaceta, el 10 de febrero del 2014, se define que el Estado de Nicaragua es “Cristiano, Socialista y Solidario”, constituyendo una antinomia legal y un resquicio para el impulso de políticas públicas no laicas.

4 En entrevistas telefónicas -realizadas a dos funcionarias de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas educativos- sobre la utilización y/o conocimientos de esta guía por parte del personal docente con el que trabajan, respondieron: “En la realidad del contexto actual, las y los docentes no utilizan esta guía y muchos ni siquiera la conocen, y es porque en el Plan Nacional de Educación no hay líneas claras para el abordaje de la sexualidad” (Marisol Hernández-Coordinadora Educación CESESMA). “Nosotros ni siquiera la conocemos, al no haber directrices claras por parte del MINED, Fe y Alegría ha debido realizar sus propios manuales y guías en materia de sexualidad, financiados también por el UNFPA” (Emilia Ruiz, miembro del equipo coordinador Fe y Alegría Nacional).

Por otra parte, desde el año 2006 Nicaragua es uno de los pocos países en Latino América que prohíbe y sanciona el derecho de las mujeres al aborto terapéutico⁵. Antes de esa fecha era lícito, justificado por razones médicas. En el mes de octubre del año 2006, la jerarquía de la iglesia católica y algunos grupos de la iglesia evangélica del país, comenzaron a hacer presión pública para la derogación de la figura del aborto terapéutico del Código Penal vigente (2006).

Los diputados de Asamblea Nacional -pertenecientes a diversos partidos políticos, incluido el FSLN, que se autoproclama como de izquierda- en un contexto político pre-electoral de alianza y pacto con la iglesia, a través de un proceso inusualmente rápido, aprobó el 26 de octubre de ese mismo año la ley 603, que suprime el aborto terapéutico y lo establece como un delito en el código penal, con penas de hasta dos años de prisión para la mujer que se lo practique o lo demande, y penas de inhabilitación de entre uno y diez años al personal médico que lo realice, así como penas similares ante cualquier tipo de lesión *al que está por nacer*.

Antes de la penalización del aborto terapéutico, la Sociedad Nicaragüense de Ginecología y Obstetricia (SONIGOB), organismo máximo especializado en esta materia, trabajó con muchas dificultades y haciendo uso de numerosas estrategias de incidencia, para la elaboración y aprobación del Protocolo Obstétrico del Ministerio de Salud, que establece ciertos criterios técnicos para la realización de abortos terapéuticos en el país y que apunta a la reducción de la mortalidad materna. Este trabajo fue respaldado por la mayoría de especialistas vinculados con el tema, y elaborado en función de las recomendaciones realizadas por la OMS⁶. Actualmente, la ley de derogación del aborto terapéutico limita el Protocolo de Actuación médica y la capacidad de las y los profesionales de la salud de ejercer su profesión, dado que jurídicamente prevalece el código penal.

5 Aborto terapéutico es un concepto médico que se refiere a la interrupción del embarazo antes de las doce semanas de gestación, cuando la vida de la madre está en peligro. Los únicos países donde el aborto está legalizado en todas sus formas son: Puerto Rico, Cuba, tres países de Antillas Francesas, Guyana Francesa, Guyana y Barbados. El aborto está totalmente prohibido en Chile, El Salvador, Honduras, Saint Martin (Antillas Holandesas), República Dominicana y desde el 2006 en Nicaragua. Choike Organization. <http://www.choike.org/2009/esp/informes/4717.html> [Consulta: 11 julio 2014].

6 Véase: "Derogación del aborto terapéutico en Nicaragua: Impacto en Salud". OPS-OMS Nicaragua, 2007. "Aborto sin riesgos: Guía técnica y de políticas para sistemas de salud". OMS Ginebra, 2003. Más allá de las cifras: "Revisión de las muertes maternas y las complicaciones del embarazo para hacer la maternidad más segura". OMS Ginebra, 2004/09.

La anulación del aborto terapéutico como figura jurídica que salvaguarde la vida de la mujer en circunstancias especiales muestra, por un lado, la incapacidad del gobierno de actuar según derecho en temas que son única y exclusivamente competencia del Estado, pero ante todo evidencia la discriminación sexista y misógina que permanece oculta en las valoraciones morales de los grupos conservadores de la iglesia católica y de los partidos políticos, “al negar a las mujeres y a las niñas un tratamiento que solo ellas necesitan” (Amnistía Internacional 2009: 7). Por ello, reconocemos que el embarazo en adolescentes no es un hecho aislado, sino una problemática que se circunscribe en el contexto de violencia que vive la mujer en Nicaragua.

El Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) -en su informe anual 2012- afirma que el impacto de la violencia de género durante ese año trajo como consecuencia 1850 violaciones y abusos sexuales contra niñas, niños y adolescentes y que 1700 niñas entre los 10 y 14 años de edad dieron a luz en los servicios públicos de salud (CENIDH, 2013: 124-125).

Haciendo una lectura analítica de estos datos, se asume que muchos de los embarazos en adolescentes en estos grupos etarios son producto de violaciones, cuyas sobrevivientes se ven condenadas a parir. Podemos afirmar entonces que no permitir el acceso a un servicio que solo las mujeres necesitan, es violatorio a sus derechos y atenta contra su integridad humana⁷, comprendiendo entonces que para lograr desnaturalizar la violencia de género y trascender la regulación y sanción de los cuerpos femeninos, es necesario incorporar con mayor fuerza el derecho a decidir en el discurso y la legislación actual.

Por otra parte, es también cierto que muchos de los embarazos en adolescentes no ocurren por violación o agresión y que no siempre implican una situación de tensión y conflicto. En este sentido, un estudio realizado por el Programa Voz Joven del UNFPA (2013: 55) con adolescentes de 43 municipios del país, ubica la edad de inicio de la vida sexual en 14 años para los hombres y 16 para las mujeres, quienes afirman que *el deseo de experimentar* fue una de las principales razones para iniciar sus vidas sexuales, lo que coloca el *placer* como elemento central de sus vivencias.

7 Véase: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/SRHR26Feb2014.pdf> [Consulta: 23 de abril 2014].

b. Cuerpos de mujer: Embarazos adolescentes y penalización del aborto terapéutico en Nicaragua

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

Los cuerpos de las mujeres⁸ han sido y continúan siendo los principales rehenes de todos los sistemas de dominación, porque solo desde la reglamentación de los cuerpos en clave jerárquica es posible construir significados esencialistas que cumplen la función de legitimar todo tipo de discriminaciones.

Blandón, 2011.

El cuerpo es fuente de opresión, pero lo es también de emancipación. Sabemos que el género tiene una carga cultural, social y simbólica sobre la que, en la lógica del pensamiento binario y dicotómico, unos cuerpos importan más que otros. En el contexto nicaragüense actual, la maternidad, a partir de la cual el significado del cuerpo femenino cobra una inequívoca expresión, define como condición sine qua non que se es mujer, solo si y a condición de una única manera posible: siendo madre⁹.

Por ello, la lucha por los derechos sexuales y reproductivos en una sociedad tan conservadora como la nicaragüense, no es tarea sencilla. La disputa política por su emancipación ha girado siempre en torno al control y poder que sobre esos cuerpos se ejerce. Desde siglos atrás, han sido principalmente las iglesias, estados y gobiernos -bajo una lógica patriarcal- los que han restringido su autonomía.

En contextos como el nicaragüense, la opresión del cuerpo femenino se materializa en discursos políticos dominantes que mandatan saberes y experiencias corpóreas específicas sobre el sexo, la sexualidad y la maternidad que no permiten recodificar o deconstruir los discursos preexistentes. La penalización del aborto terapéu-

8 Durante el presente artículo, hablaremos de las mujeres -en plural- como forma de reconocer la amplia gama de interpretaciones y cuestionamientos que la categoría engloba y que se traducen en una fuerte crítica hacia la suposición de la existencia de una única manera de *ser* un sujeto social construido como *mujer*. Por ello, vaciamos de contenido los argumentos universalistas que constriñen la vida humana y excluyen las diferencias.

9 Si bien es cierto que después del siglo XX la identidad femenina en el mundo occidental ha dejado de estar erigida por la maternidad y que la incorporación de la mujer al ámbito público y productivo ha evidenciado una clara separación entre sexualidad y reproducción, en el contexto nicaragüense actual prevalece un discurso hegemónico que sitúa la maternidad y la reproducción como centro de su labor social. Para un mayor análisis sobre identidad femenina y maternidad, véase: Fuller, Norma (2001). "Maternidad e identidad femenina".

tico es una expresión clara de esta concepción de ser mujer. Bajo esta tipificación penal, subyace el valor religioso de la vida -la vida del feto-, sin embargo, ese mismo valor queda en entredicho al negarle al mismo tiempo el derecho a la vida de la mujer. Bajo esta premisa, “lo que se penaliza es el no deseo de las mujeres de ser madres” (Blandón et al, 2011:27).

En este sentido, aquellas mujeres que deciden vivir sus cuerpos con placer y además reclaman su deseo de no ser madres, transgreden tácitamente al patriarcado y su sistema de dominación del cuerpo femenino. En esta línea, los movimientos de mujeres han mantenido una lucha constante por la defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres, que incluyen los derechos sexuales y reproductivos, es decir, el derecho a decidir libre y responsablemente sobre la sexualidad, sin que por ello sean víctimas de coerción, discriminación ni violencia.

Si bien es cierto que la figura jurídica del aborto terapéutico en la legislación nicaragüense era difusa en cuanto a las circunstancias en las que se permitía y que nunca reivindicó el derecho de las mujeres a decidir plenamente sobre su sexualidad y sus cuerpos, sí ofrecía un resquicio legal para salvaguardar la vida y la salud de las mujeres, especialmente de las niñas y adolescentes.

En ese sentido, el verse obligadas a recurrir a abortos inseguros ha incidido en el incremento de los índices de mortalidad materna en el país (Amnistía Internacional, 2009: 15-18). Al respecto, Padilla afirma que en Nicaragua una buena fuente de información son los índices de mortalidad materna, en especial las muertes obstétricas, y advierte sobre la importancia de analizar esos datos a la luz de las clasificaciones que de ellas hace el personal médico y de salud (Padilla, 2008: 5-9)¹⁰.

Así mismo, organismos de Naciones Unidas que observan los avances del cumplimiento de los Objetivos del Milenio (Cepal/ Unicef, 2007:2) señalan que hay una relación directa entre embarazos en adolescentes y maternidad no deseada, originados generalmente en situaciones de abuso sexual. Dichos organismos coinciden también en señalar que son las mujeres las que viven y padecen con mayor fuerza las consecuencias de un embarazo no deseado, dado que en una cultura patriarcal, la paternidad se vive de manera desigual.

10 Por ejemplo, si se da el deceso de una mujer durante el parto, y la causa de este es un aneurisma que no se detectó a tiempo durante el embarazo, no se reporta como muerte obstétrica o materna.

El derecho a acceder a un aborto terapéutico, como un derecho que se materializa en la existencia de un servicio de salud que lo contemple, se encuentra protegido a nivel internacional. La Organización Mundial de la Salud (OMS) define el aborto como:

La interrupción de un embarazo antes de que el feto pueda llevar una vida extrauterina. Las puntualizaciones del término dependerán de la causa del aborto. Se denomina aborto espontáneo aquel en que la interrupción del embarazo no es voluntaria, mientras que el aborto provocado es el que se debe a una interferencia deliberada. Entre los abortos provocados están los que se practican de acuerdo con la ley y los que son ilegales. En sentido estricto, se entiende por aborto terapéutico el que se practica por indicación facultativa cuando la vida o la salud de la mujer se ve amenazada por la continuación del embarazo o cuando la salud del feto está en peligro a causa de factores congénitos o genéticos. Sin embargo, en el lenguaje corriente se entiende a menudo por aborto terapéutico el autorizado legalmente (OMS, 1995: 20).

Estudios recientes realizados por esta agencia (OMS, 2003) afirman que a nivel mundial ha habido una tendencia a ampliar los motivos legales para la realización de un aborto y que en general, los países se guían por la definición de salud que ésta realiza: “estado completo de bienestar físico, emocional, mental y social que no necesariamente se vincula con la presencia o ausencia de enfermedades” (OMS, 2004-2009:11).

Así mismo, informan que el aborto inducido es un procedimiento permitido –en ciertos grados– por la mayoría de países en el mundo. Señalan además que, en el 2009, el 97% de los países del mundo permitían el aborto para salvar la vida de la mujer, y advierten que, si bien la tendencia ha sido hacia la ampliación de los motivos sobre los cuales se permite el aborto, las leyes de regulación del mismo son mucho más restrictivas en los países en desarrollo que en los países desarrollados. En el caso nicaragüense, la prohibición total del aborto no hace excepciones.

Las estadísticas del 2011 sobre el aborto a nivel mundial que realiza el Departamento de Asuntos Económicos de Naciones Unidas¹¹, destacan que la incidencia de abortos inseguros es mucho mayor

11 Véase: Departamento de Asuntos Económicos de Naciones Unidas. <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/abortion/worldAbortionPoliciesWallChart2011.pdf> [Consulta: 10 julio 2014].

en los países donde la práctica es ilegal, y que esto incide negativamente en los índices de mortalidad materna.

El Alan Guttmacher Institute (Singh et al, 2012), a través de un reciente estudio comparativo mundial de los índices de abortos inducidos entre 1995 y 2008, reitera lo que hemos señalado en líneas anteriores, en torno a que la proporción de abortos inseguros ha sufrido un aumento, y que las leyes que restringen el aborto no se asocian con la disminución de sus tasas. A la vez, apunta que las medidas para reducir los embarazos no deseados y los abortos incluyen la inversión en métodos de planificación familiar y la realización de abortos seguros y legales.

Dichos estudios muestran la invalidez de los argumentos planteados por los grupos religiosos y agrupaciones ProVida del país – que en el caso del aborto terapéutico, esgrimen el valor de la vida del no nacido frente al de la madre– sobre la necesidad de prohibir el aborto en cualquier circunstancia como medida para la reducción de sus tasas de incidencia y vetan el supuesto en torno al que, la prohibición del aborto reduce las tasas de incidencia.

Por todo ello, podemos afirmar que el aborto es un derecho y es también un problema de salud pública. Es difícil contar con datos reales sobre el aborto en países en los que éste no es legal. En Nicaragua, al igual que en muchos países del mundo, el sub-registro de datos y los métodos de clasificación utilizados no reflejan la magnitud de la problemática.

Así, la prohibición del aborto terapéutico en Nicaragua refleja determinada forma de concebir el cuerpo femenino y su función dentro del quehacer social, materializado en un discurso que deslegitima la lucha por la autodeterminación de los cuerpos de las mujeres y por ende, de todo lo relativo a su sexualidad y reproducción.

Por tanto, estamos afirmando que los estados y gobiernos están implicados en las relaciones de género y poder de las sociedades que dirigen. Por ello, es imposible negar que estamos contruidos diferenciadamente, aunque políticamente en semejanza, y que nuestros cuerpos y subjetividades son construcciones sociales que nos vulneran y exponen a la violencia de la vida política humana. En la actualidad, el poder calcula la vida en función de la población, los nacimientos, la salud, la reproducción, la longevidad; se ejerce un control regulador bajo una lógica de *biopoder* (Foucault, 1976) de la población, una lógica que disciplina y regula los cuerpos que gobierna, en donde lo biológico se refleja en las políticas. El asunto es entonces cuestionar –en un sentido abierto y en comunidad, como fuerza que resiste ahí mismo donde el poder se ejerce– las condiciones en las que algunos cuerpos son más

vulnerables que otros, en las que algunas vidas son más importantes que otras.

Pensar en éstos términos, en la interdependencia de nuestra autonomía, sitúa las demandas libertarias de los cuerpos en relación y semejanza con los demás. La conciencia sobre nuestra vulnerabilidad política corpórea es esencial para oponernos críticamente a las condiciones sociales en las que surgen los embarazos en adolescentes, que hacen que a unos cuerpos se les prohíba y excluya en detrimento de otros, principalmente a aquellos que actúan o simplemente no se corresponden con el discurso público que promueve el poder hegemónico.

Así, el cuerpo femenino y los embarazos en adolescentes no pueden entenderse como una realidad de las mujeres, sino más bien como un asunto discursivo ideológico que enmarca la sexualidad femenina. De esta manera, para de-construir los discursos hegemónicos e identificar los intersticios que éste utiliza para instaurarse en el imaginario colectivo, debemos pensar en qué términos y en interés de quiénes lo hacen, debemos cuestionar las formas en las que analizamos y pensamos la multiplicidad de poderes que, en el caso que nos ocupa, atraviesan los cuerpos de las mujeres adolescentes, los dilemas que –en contextos específicos y en espacios simbólicos particulares– los enfrentan.

c. Balance general: Políticas públicas y derechos sexuales y reproductivos

“... La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social...”

Wedo-Social Watch, 2004.

La existencia y confluencia de poderes –consustancial a todo sistema y a la existencia misma– abordado en el acápite anterior, crea una multiplicidad de disposiciones e intersecciones mediante las cuales emergen grupos hegemónicos de poder que configuran “un todo” visible, que puede –o no– ser reproducido o resistido por los micropoderes que éstos intentan constreñir. En esa línea, Gabriela Olguín afirma que “el Estado en América fue concebido como una réplica del modelo estado-nación occidental y particular influencia ejerció la experiencia política europea y norteamericana. Así, la concepción de la nación se construye a partir de criterios de unificación lingüística, cultural, biológica, religiosa, territorial y de mercado” (Olguín, 1998: 4).

Esta lógica de poder –claramente colonizadora– pervirtió la aceptación y el respeto a lo diferente, a la vez que normativizó y universalizó la vida humana y sus procesos. Esta concepción -que no ha logrado evolucionar- ha hecho que el factor religioso siga desempeñando un papel importante en las maneras en que se piensa, siente y actúa políticamente en Latinoamérica.

Lo fundamental es que en la religión europea predomina una visión moderna de Dios; es decir, la idea de Dios como una fuerza que no interfiere en la determinación del destino de la humanidad. En América Latina por el contrario, prevalece una visión providencialista de Dios y de la historia... América Latina no experimentó el quiebre cultural que en Europa se expresó en el desplazamiento del Dios omnipotente por el Legislador omnipotente. La separación entre Iglesia y Estado que ocurrió en muchos países de la región durante el siglo XIX no fue la expresión de un cambio en la cultura y la mentalidad religiosa de la sociedad latinoamericana [...] (Pérez-Baltodano, 2007: 82 y 87).

Todo ello nos permite subrayar que cualquier análisis sobre los procesos sociales debe ser contextualizado e inscribirse en los espacios culturales, políticos e históricos en los que existen; que no son nunca homogéneos y por tanto estarán siempre mediados por relaciones de poder que muchas veces se producen y reproducen desde una lógica colonizadora, patriarcal, misógina y sexista. En ese marco, podemos afirmar que los movimientos de mujeres, adolescentes y jóvenes han instituido intersticios discursivos y han logrado insertarse en un contexto moderno de profundos cambios políticos y culturales, en donde el énfasis se sitúa en la creación de un plano intermedio entre el Estado y Dios. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) es un punto de partida para esta visualización moderna del Estado, que integra por un lado las luchas de los movimientos sociales por la ciudadanía, y por otro, la conformación de los estados desde una concepción democrática. En este sentido, los derechos humanos evidencian una conducta que reconoce al “otro/a” mediante principios éticos que no nacen de concertaciones sociales –de la democracia– sino de la consustancialidad de la vida y de la dignidad de las personas, que busca la felicidad, la paz y el desarrollo integral de éstas.

En consecuencia, la Convención Internacional de los Derechos del Niño -aprobada por la ONU en 1989 y ratificada por el Gobierno de Nicaragua en 1990- crea un primer precedente en materia jurídica en torno a la protección especial de la niñez y adolescencia,

especialmente en salud y educación. En ese marco, los derechos sexuales y reproductivos subyacen bajo el paraguas del derecho a la vida y la salud. No obstante, no es sino hasta el año de 1994 que se introducen los derechos sexuales y reproductivos como tal, en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo¹².

La amplitud y claridad con que la CPID aborda el tema sienta un hito sin precedentes en la historia de los derechos humanos, específicamente el derecho a decidir. No deja margen de discusión en torno a la interconexión existente entre derechos, salud y libertad de elección como elementos de la vida humana que trascienden el contexto y su heterogeneidad política y social, pero que a la vez son configurados y afectados por éstos. En este sentido, su aplicación y cumplimiento por parte de los estados parte requiere desprenderse de concepciones moralistas. Significa hablar de derechos y remitirnos a ellos, reconocer y nombrar las desigualdades existentes en materia jurídica cuando de prevención de embarazos en adolescentes se trata y de inexistencia de servicios de atención en salud sexual y reproductiva para las y los adolescentes.

Avanzar al respecto implica atender las desigualdades sociales y de género que subyacen en las políticas públicas de las naciones en general y de la Nicaragua actual en particular, es desentramar las encrucijadas que plantean las políticas de igualdad, protección especial, protagonismo e inclusión social de niñas y adolescentes que promueven las grandes agencias y potencias mundiales, políticas dirigidas a palear problemáticas sensibles y reales, pero que no suponen peligro político con los grupos de poder hegemónico, altamente conservadores y religiosos. Implica realizar análisis que problematicen el énfasis de la inclusión de las niñas y adolescentes y sus derechos sexuales y reproductivos casi exclusivamente a los temas migratorios -trata de personas, prostitución infantil- y/o económicos -trabajo infantil¹³, se trata de situar la discusión ya no en incluir a la niñez y adolescencia en las políticas públicas nacionales e internacionales, sino en cuestionar la manera en la que los estamos incluyendo y la lógica de los discursos que sustentan esa inclusión.

12 Véase: Informe de la CPID de Naciones Unidas. <http://www.un.org/popin/icpd/conference/offspa/sconf13.html> [Consulta: 25 de marzo 2014].

13 En el marco de la Convención de los Derechos del Niño, Naciones Unidas ha creado dos Protocolos facultativos en esta materia y ambos han sido ratificados por el Estado de Nicaragua, a saber: Protocolo facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados y Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

En el caso nicaragüense, a finales del 2011 el Estado decretó dos nuevas políticas en materia de niñez y adolescencia; la Política Nacional de Primera infancia: Programa Amor para los más Chiquitos -enfocada a la niñez menor de 6 años de edad- y la Normativa para la Restitución de Derechos y Protección Especial de Niñas, Niños y Adolescentes, dirigida a la adolescencia en situación de riesgo y a la creación de un sistema de coordinación para la protección especial centrada en las familias y las comunidades. Ninguna de ellas aborda con la suficiente claridad la situación del embarazo en adolescentes, las violaciones y abusos sexuales que se registran diariamente y mucho menos la creación de servicios de atención en salud especializados que incluyan el aborto terapéutico, todas ellas realidades que caben dentro de dichas políticas. Por otra parte, ambas políticas suponen un desplazamiento de la responsabilidad de esa protección especial a las familias y las comunidades, más que en el cumplimiento de las obligaciones y mandatos del Estado al respecto¹⁴.

Es imprescindible entonces, al hablar de políticas públicas y/o sociales, mostrar las intersecciones y convergencias entre género y derechos como herramientas analíticas que contribuyan a evidenciar las causas estructurales que sustentan las desigualdades que continúan promoviendo los grupos del poder hegemónico y las consecuentes exclusiones que comúnmente hacen en materia legislativa, cuidando situar nuestros análisis al respecto más allá de la trampa de la pobreza y de la protección especial¹⁵. Significa entonces desdoblarse la lógica de la agenda política en materia de derechos sexuales y reproductivos y orientarla al servicio de la niñez y adolescencia y no a la inversa.

Así, para garantizar los derechos sexuales y reproductivos, los Estados partes están obligados a eliminar las barreras legales que impiden y violan el acceso a la educación sexual, a la salud reproductiva, entre ellas las leyes que prohíben el aborto, que restringen el acceso a métodos anticonceptivos y que exigen el consentimiento del esposo/ pareja para obtener anticonceptivos y/o penalizan la esterilización vo-

14 Véase: CENIDH (2013). *Informe Anual: Derechos Humanos en Nicaragua 2012*. http://www.cenidh.org/media/documents/docfile/Informe_Anual_2012.pdf [Consulta: 28 de febrero 2014].

15 Hablamos de alejarnos de aquellos análisis unidireccionales y no situados, en los que la "pobreza" es la raíz fundamental de los embarazos en adolescentes y cuyos esfuerzos se enmarcan casi exclusivamente en la creación de políticas de protección especial, cuando se reconoce que nuestras políticas no están protegiendo a los más pobres ni a los de mayor riesgo social y cuando -en el mejor de los casos- los avances al respecto se miden en función de lo que deseamos que cambie y no en lo que está realmente sucediendo.

luntaria. Así mismo, están mandatados a romper con las barreras culturales y sociales que restringen y limitan la actuación de la vida sexual y reproductiva de las personas, conforme derecho.

En ésta línea –y a partir de la ratificación por parte del Estado de Nicaragua de la Convención sobre los Derechos del Niño- surge en 1998 el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA, ley 287) que en su artículo 44 mandata que:

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a recibir una salud sexual integral, objetiva, orientadora, científica, gradual y formativa, que desarrolle su autoestima y el respeto a su propio cuerpo y a la sexualidad responsable, el Estado garantizará programas de educación sexual a través de la escuela y la comunidad educativa (Save the Children, 2004:15)

No obstante, el Estado de Nicaragua aún no ratifica el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁶ que posibilita a la niñez y la adolescencia a presentar -individual o colectivamente- ante el Comité de los Derechos del niño, denuncias por violaciones a sus derechos. Así mismo, el Comité de los Derechos del Niño ha realizado observaciones y recomendaciones finales al Estado de Nicaragua, dentro de las cuales se incluye la derogación de la penalización del aborto y la garantía de que las niñas no estarán sujetas a sanciones penales por tratar de abortar, en ninguna circunstancia¹⁷.

Podemos afirmar entonces que la conformación del Estado en Nicaragua y la peligrosa fusión estado-iglesia-partido, han instaurado determinado modelo de gestión pública que se materializa en la modificación de leyes y decretos (Ley de derogación del aborto terapéutico, modificaciones al Código de la Familia, modificación a la ley 779 y de Reformas a la Ley N0. 641 del Código Penal, que establece la mediación en delitos menos graves) y en la reciente reforma a la Constitución Nicaragüense, que ratifica y legaliza dicho modelo, y toma como base social y foco principal de sus políticas de Estado a la familia (cristiana, socialista y heterosexual).

Por tal razón, analizar las intersecciones entre políticas

16 Véase: Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a un procedimiento de comunicaciones. Naciones Unidas. <https://treaties.un.org/doc/source/signature/2012/a-res-66-138-spanish.pdf> [Consulta: 03 de marzo 2014].

17 Véase: Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Naciones Unidas. http://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/CD_Concl_Obs_2010/CRC/55th%20session/CRC-C-NIC-CO-3-4S.pdf [Consulta: 03 de marzo 2014].

públicas, derechos y género, a la luz del contexto nicaragüense actual, nos lleva a reflexionar sobre la importancia de defender el Estado laico, que garantiza derechos y libertades a mayorías y minorías, mediante acuerdos éticos mínimos, colectivos y no absolutistas.

2. Conclusiones

Una vez expuesto nuestro posicionamiento teórico en torno a los temas aquí tratados señalaremos algunas de las reflexiones efectuadas, en el entendido que nunca podrán ser conclusivas de una realidad que es cambiante, dinámica y movable.

- El embarazo en la adolescencia representa una situación de constreñimiento de la actividad humana que deviene en perjuicios sociales que afectan la calidad de vida. Cuando éstas situaciones se presentan en contextos que lo facilitan (carencia y/o ausencia de educación sexual integral y científica, violencia sexual, expulsión sumaria de la escuela formal cuando hay embarazos, poco o nulo acceso a métodos de planificación familiar, injerencia de la iglesia en temas estatales, entre otros) el desarrollo del país se ve afectado.
- La sexualidad en la adolescencia es muchas veces vivida y/o experimentada por placer y deseo de descubrimiento, no obstante -y debido a los altos índices de violencia que se viven en el país y a la percepción del rol que se le atribuye a las mujeres en el contrato social- la sexualidad y el embarazo en adolescentes muchas veces ocurre en contextos de abuso y violencia sexual, o como mandato cultural -por *ser mujer*- de la maternidad. Por tal razón, la premisa libertaria -en torno al cuerpo vivido desde el placer- nos obliga a pensar y cuestionar el mandato de la maternidad, y nos invita a vivirla como parte -o no- de un proyecto de vida que es autónomo e individual.
- La bifurcación existente entre estado, políticas y religión advierte determinada forma de organización social, que en el contexto nicaragüense ha generado una ruptura del Estado laico y ha dado paso al dogmatismo estatal y al fundamentalismo político y religioso. Ello se traduce en políticas públicas basadas en la moral y la costumbre y no en la ética del servicio público, los derechos y la garantía de las libertades.

- La gestión pública en el contexto nicaragüense actual –de fusión entre iglesia-estado-partido– se ha caracterizado por: apego literal a las normas morales y culturales y transferencia de éstas al terreno de las políticas públicas, sostenimiento del patriarcado como agenda de las políticas estatales y defensa de soluciones absolutistas que no admiten razones ni aducen explicaciones.
- La penalización del aborto terapéutico es una violación al derecho a la vida de las mujeres, entre ellas las niñas y adolescentes sobrevivientes de violación y las más pobres. Representa un retroceso en términos de desarrollo que afecta negativamente los índices de mortalidad materna y de embarazos no deseados. Esta tipificación se sustenta en un Estado que no garantiza derechos ni construye libertades.

Algunas propuestas o estrategias de incidencia política que se desprenden de este trabajo y que pueden ser utilizadas para la movilización de la población en defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva y al aborto terapéutico son:

- Considerar estrategias de trabajo para la prevención del embarazo en adolescentes que contemplen la cultura religiosa -providencialista y resignada- que instaure el discurso hegemónico de la Nicaragua actual.
- Trabajar por un Estado laico y una sociedad secularizada, bases esenciales para la incorporación de los derechos sexuales y reproductivos desde una lógica más libertaria y menos religiosa, que se materializan en una educación que contemple la sexualidad humana como parte del ciclo vital de las personas.
- Tomar en cuenta que en Nicaragua parece necesario diferenciar y distinguir el aborto terapéutico del aborto voluntario, como estrategia que permita calar en el discurso hegemónico que la iglesia instaure y que las mujeres adolescentes reproducen.
- Emplear estrategias de incidencia multidireccionales, que permitan configurar el imaginario colectivo en torno a la sexualidad y la vida sexual de las y los adolescentes.
- Cuestionar los mecanismos y estrategias de trabajo e información que en materia de salud sexual y reproductiva han

venido realizando las organizaciones de la sociedad civil en el país, debido a la responsabilización exclusiva de la reproducción en las mujeres.

- Trabajar por la construcción de nuevas masculinidades con hombres jóvenes, desde un enfoque género sensitivo, que apunte al cambio social.

Bibliografía

- Ahumada et al 2006 *Derechos sexuales y derechos reproductivos: Guía para activistas jóvenes* (Canada: Youth Coalition).
- Amnistía Internacional 2009 *La prohibición total del aborto en Nicaragua: La vida y la salud de las mujeres en peligro; los profesionales de la medicina criminalizados* (Madrid: Editorial Amnistía Internacional -EDAI-).
- Angenot, Marc 2010 *El discurso social: los límites históricos de lo pensable y lo decible* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Blandón, María Teresa; Murguialday, Clara; Vázquez, Norma 2011 *Los cuerpos del feminismo nicaragüense* (Managua: Programa Feminista La Corriente).
- Butler, Judith 2006 *Deshacer el género* (Barcelona: Paidós).
- _____ 2002 *Cuerpos que importan: Sobre los límites materiales y discursivos del sexo* (Buenos Aires: Paidós).
- _____ 2001 *El género en disputa: El feminismo y la subversión de la identidad* (México: Paidós).
- Centro Nicaragüense de Derechos Humanos – CENIDH- 2013 *Informe Anual: Derechos Humanos en Nicaragua 2012* (Managua: La Prensa).
- Choike Organization: <http://www.choike.org/2009/esp/informes/4717.html> [Consulta: 11 enero 2014].
- Climint, Graciela Irma 2009 “Representaciones sociales sobre el embarazo y el aborto en la adolescencia: perspectiva de las adolescentes embarazadas”. *Cuad. Fac. Humanid. Cienc. Soc., Univ. Nac. Jujuy* (Argentina) N° 37, 221-242.
- Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo –CPID- (1994): <http://www.un.org/popin/icpd/conference/offspa/sconf13.html> [Consulta: 25 de marzo 2014].
- Código Penal de la República de Nicaragua 2007 Título I. Delitos contra las personas y su integridad psíquica, moral y social. Capítulo V. Aborto. (Managua: Gobierno de la República de Nicaragua).
- Comité de los Derechos del Niño - Naciones Unidas 2010 *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales Nicaragua* (Nueva York: UN).
- Conferencia Episcopal de Nicaragua: http://cen-nicaragua.org/index.php?option=com_acajoom&act=mailing&task=view&listid=1&mailingid=17&Itemid=999 [Consulta: 28 enero 2014].
- Departamento de Asuntos Económicos de Naciones Unidas: <http://www.un.org/esa/population/publications/2011abortion/2011wallchart.pdf> <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>
- http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WorldAbortionPolicies2013/WorldAbortionPolicies2013_WallChart.pdf [Consulta: 10 abril 2014].

- Donas, Solum 2001 *Adolescencia y juventud en América Latina* (LUR: Costa Rica).
- Ellsberg et al 1998 *Confités en el infierno: prevalencia y características de la violencia conyugal hacia las mujeres en Nicaragua* (Managua: Red de Mujeres Contra la Violencia).
- ENDESA -Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud – 2006/07 (2008). Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE)/ Sistema Estadístico Nacional -SEN- (Managua: Gobierno de la República de Nicaragua).
- ENDESA -Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud – 2011/12 (2013). Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE)/ Sistema Estadístico Nacional -SEN- (Managua: Gobierno de la República de Nicaragua). http://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/CD_Concl_Obs_2010/CRC/55th%20session/CRC-C-NIC-CO-3-4S.pdf [Consulta: 03 de marzo 2014].
- Foucault, Michel 1999 *Estrategias de poder* (Barcelona: Paidós Básica).
- _____ 1992 *Microfísica del poder* (España: La Piqueta).
- _____ 1981 *Un diálogo sobre el poder* (Madrid: El libro de bolsillo).
- Fondo de Población de las Naciones Unidas –UNFPA- 2013 *Así andamos adolescentes y jóvenes: Estudio sobre situación de adolescentes y jóvenes en 43 municipios de Nicaragua* (Managua: UNFPA).
- Fuller, Norma 2001 “Maternidad e identidad femenina” en Donas, Solum 2001 *Adolescencia y juventud en América Latina* (LUR: Costa Rica).
- Guttmacher Institute 2012 “Hechos sobre el aborto inducido en el mundo”. http://www.guttmacher.org/pubs/fb_IAW_sp.pdf [Consulta: 05 marzo 2014].
- 2006 “Maternidad temprana en Nicaragua: un desafío constante”. *En Resumen* (Nueva York) Vol. 3, 1-12.
- 2007 “Proteger la salud sexual y reproductiva de la juventud nicaragüense” *En Resumen* (Nueva York) Vol. 2, 1-8.
- INEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - (2005). *VIII Censo de población y IV de vivienda: Capítulo I: Censo de población* (Managua: INEC/ Gobierno de la República de Nicaragua).
- Lacombe, Delphine (2010). “El escándalo Ortega-Narváez o la caducidad del hombre nuevo: Volver a la controversia”. *ISTOR* NO. 40, 1-18.
- Langer, Ana (2002). “El embarazo no deseado: impacto sobre la salud y la sociedad en América Latina y el Caribe” *Revista Panamericana de Salud Pública* (Washington, DC) Vol. 11 Nº 3, 192-205.
- Lion C. Katherine; Prata Ndola y Chris Stewart (2009). “La maternidad en adolescentes de Nicaragua: una evaluación cuantitativa de factores asociados”. *Perspectivas Internacionales en Salud Sexual y Reproductiva* Vol. 35, 16-21.
- MAM -Movimiento Autónomo de Mujeres- / M&R consultores 2011/2012 “¿Qué opina la población sobre el aborto?”. <http://www.movimientoautonomodemujeres.org/documentoslist.php?type=4> [Consulta: 30 enero 2014].
- Maquieira, Virginia 2001 “Género, diferencia y desigualdad” en Beltrán Elena, Maquieira Virginia (Ed), Álvarez Silvina, Sánchez Cristina. *Feminismos: Debates teóricos contemporáneos* (Madrid: Alianza Editorial).
- McNaughton, H.; Padilla, Karen 2003 *El acceso al aborto terapéutico en Nicaragua garantiza el derecho a la salud de la mujer* (Managua: IPAS Centroamérica).

- MINED/UNFPA (s.f) *Manual de Educación para la Vida sobre Salud Sexual y Reproductiva* (Managua: UNFPA-Nicaragua).
- MINED/UNFPA 2010 *Educación de la sexualidad: guía básica de consulta para docentes* (Managua: UNFPA-Nicaragua).
- Naciones Unidas. Informe de la CPID. <http://www.un.org/popin/icpd/conference/offspa/sconf13.html> [Consulta: 25 de marzo 2014].
- Olgún Martínez, Gabriela 1998 “Estado nacional y pueblos indígenas” en *Revista Nueva Sociedad* N° 153, 1-12.
- OMS - Organización Mundial de la Salud- 2004-2009 *Más allá de las cifras: Revisión de las muertes maternas y las complicaciones del embarazo para hacer la maternidad más segura* (Ginebra: OMS).
- 2003 *Aborto sin riesgos: Guía técnica y de políticas para sistemas de salud* (Ginebra: OMS).
- 1995 *Complicaciones del aborto: Directrices técnicas y gestoriales de prevención y tratamiento* (Ginebra: OMS).
- OPS/OMS - Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud - 2007 *Derogación del aborto terapéutico en Nicaragua: Impacto en Salud* (Managua: OPS-OMS).
- Padilla, Karen 2008 *La muerte materna en Nicaragua. La vida de cada mujer cuenta* (Managua: IPAS-Centroamérica).
- Palomino, Rafael 2008 “Laicidad, laicismo, ética pública: presupuestos en la elaboración de políticas para prevenir la radicalización de la violencia”. *Athena Intelligence Journal*, 3, 77-97.
- Pérez-Baltodano 2007 “Dios y el estado”. *Nueva Sociedad*, 210, 78-94.
- _____ 2004 “Del estado conquistador, al estado nación: de la resignación a la ciudadanía”. <http://istmo.denison.edu/n10/articulos/estado.html> [Consulta: 11 febrero 2014].
- PNUD Nicaragua 2013 *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso* (Nueva York: PNUD).
- 2011 *Informe nacional sobre desarrollo humano 2011: Las juventudes construyendo Nicaragua* (Managua: PNUD).
- Policía Nacional de Nicaragua/Comisaría de la Mujer y la Niñez 2009 *Diagnóstico de la violencia intrafamiliar y sexual en Nicaragua* (Managua: PNUD, Policía Nacional).
- Preciado, Beatriz 2007 “Biopolítica del género” *Biopolítica* Vol. 16, 21-26.
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a un procedimiento de comunicaciones. Naciones Unidas: <https://treaties.un.org/doc/source/signature/2012/a-res-66-138-spanish.pdf> [Consulta: 03 de marzo 2014].
- Salazar, Ugarte 2008 “Estado laico y derechos sexuales y reproductivos” en http://www.gire.org.mx/publica2/EdoLaicoDSyR_PedroSalazar_2008.pdf [Consulta: 20 enero 2012].
- Saldivia, Laura 2010 “Reexaminando la construcción binaria de la sexualidad”. Trabajo presentado en el Primer Encuentro Académico Latinoamericano, Santiago de Chile del 13 al 14 de julio del 2009.
- Save the Children 2009 *Herramientas de Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes en Contextos Humanitarios* (UNFPA: Nueva York).
- 2004 *Código de la Niñez y Adolescencia de la República de Nicaragua* (Managua: Editronic, S.A.).

- 2004 *Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña* (Managua: Editronic, S.A.).
- Singh Susheela; Wulf Deirdre; Huassain Rubina; Bankde Akinrida; Segdh Gilda 2009 *Aborto a nivel mundial: Una década de progreso desigual* (New York: Guttmacher Institute).
- Wedo-Social Watch 2004 “Beijing Traicionada: Informe de América Latina y El Caribe”. <http://www.choike.org/nuevo/informes/2678.html> [Consulta: 03 febrero 2014].
- Williamson, Nancy et al 2013 *Maternidad en la niñez: enfrentar el reto del embarazo en adolescentes* (UNFPA: Nueva York).

Efectos de la política fiscal y salarial sobre la pobreza y la desigualdad en Costa Rica

Ángel Jesús Porras Solís

Resumen

El artículo examina los resultados de dos investigaciones realizadas recientemente en Costa Rica, respecto al impacto de las principales acciones de política fiscal y política salarial, sobre las condiciones de pobreza y desigualdad. El estudio sobre los efectos de la política fiscal, muestra que la actual estructura del sistema tributario, por su carácter regresivo, contrarresta cualquier efecto positivo que las políticas sociales puedan generar para reducir la pobreza y la desigualdad. Se resalta la importancia de una reforma tributaria que aumente la recaudación para mejorar cobertura y calidad de los servicios sociales, y distribuya más equitativamente los ingresos. El estudio de la política salarial (política de

Abstract

The article examine the results of two recent research in Costa Rica, regarding the impact of the main actions of tax policy and wage policy on poverty and inequality. The study on the effects of tax policy shows that the current structure of the tax system for their regressive nature counteracts any positive effect that can generate social policies to reduce poverty and inequality. Is highlighted the Importance of tax reform to Increase revenue to improve coverage and quality of social services, and distribute income more equitably. The study of wage policy (minimum wage policy), emphasize to the fact that a significant number of workers are not covered within the policy and others

i+c

Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

salarios mínimos), presta atención al hecho que un número significativo de trabajadores no se encuentran amparados dentro de dicha política y los que sí están, un alto porcentaje ganan menos que el salario mínimo. Destaca la importancia de reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos, como parte de las medidas de política a tomar en consideración a la hora de combatir la pobreza y la desigualdad.

earning less than minimum wage. Emphasize in the importance the enforcement of minimum wages, as part of the policy Measures to take into consideration when it comes to fighting poverty and inequality.

Effects of policy on fiscal and wage poverty and inequality in Costa Rica

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

Ángel Jesús Porras Solís

Máster en Técnicas Estadísticas, Universidad de Santiago de Compostela (España) y actualmente estudiante del Programa de Doctorado en Economía y Empresa, UNED (España). Profesor e investigador en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional (UNA), Heredia, Costa Rica.

Master in Statistical Techniques, University of Santiago de Compostela (Spain) and currently a student of the PhD Program in Economics and Business, UNED (Spain). Professor and researcher at the Faculty of Social Sciences of the National University (UNA), Heredia, Costa Rica.

ÁNGEL JESÚS PORRAS SOLÍS

Palabras clave

1| Pobreza 2| Desigualdad 3| Política Fiscal 4| Política Salarial 5| Salarios mínimos
6| Política Social

Keywords

1| Poverty 2| Inequality 3| Fiscal Policy 4| Wage Policy 5| Minimum Wage
6| Social Policy

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

PORRAS SOLÍS, Ángel Jesús. Efectos de la política fiscal y salarial sobre la pobreza y la desigualdad en Costa Rica. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (3): 63-78, segundo semestre de 2015.

Efectos de la política fiscal y salarial sobre la pobreza y la desigualdad en Costa Rica¹

Introducción

En Costa Rica durante las últimas dos décadas, el Estado no logra disminuir el porcentaje de personas pobres, que se mantiene estancado en torno al 20%, llegando al año 2014 a un 22,4%. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (2014), la pobreza significa en números absolutos 1.170.634 personas, de las cuales 344.924 viven en condiciones de extrema pobreza. Es la cifra más alta de personas pobres que se registra en el país a lo largo de la historia.

Muchas de estas personas son niños, mujeres jefas de hogar, ancianos o personas con alguna discapacidad física. Se trata del sector social más vulnerable y se encuentra principalmente concentrado en las zonas rurales alejadas del valle central, sobre todo fronterizas y costeras. De igual forma, existe una gran cantidad de hogares, que sin estar hoy en condiciones de pobreza o pobreza extrema, tienen altas probabilidades de llegar a estarlo. En términos relativos, cerca del 13% de los hogares se encuentran en dicha situación de vulnerabilidad (Sauma y Trejos, 2014).

En términos de desigualdad socioeconómica, Costa Rica registra una de las más altas en América Latina. Los resultados de la última Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2013) muestran que el ingreso del quintil de ingresos más alto supera en casi 19 veces el del quintil de ingresos más bajo. De hecho, la encuesta indica que los hogares ubicados en el quintil de ingreso más alto concentran el 52,5% de los ingresos totales del país, mientras que los hogares

¹ Este artículo es producto de la Escuela Internacional de Posgrado. Políticas para la igualdad: encrucijadas sociales y discusiones sobre futuros, CLACSO-UEH, 2014. El mismo se deriva del diseño del proyecto de tesis doctoral: “Análisis de los efectos de las políticas fiscales y salariales sobre las condiciones actuales de pobreza y desigualdad en Costa Rica”, como parte del Programa de Doctorado en Economía y Empresa, UNED (España).

del quintil de ingreso más bajo, concentran únicamente un 4,7%. Esto se refleja en el aumento del coeficiente de Gini, que pasó en las últimas dos décadas de 0,40 a 0,50.

Aunque pueden ser muchos los factores que pueden explicar la situación de la pobreza y desigualdad en Costa Rica, estos se encuentran estrechamente relacionados con las principales acciones de política pública implementadas en las dos últimas décadas, entre éstas, una política fiscal que ha fracasado en cuanto a su función redistributiva y una política salarial que no cumple a cabalidad su función en los mercados de trabajo.

Considerando lo anterior, en el presente artículo se lleva a cabo una revisión de los principales resultados de dos investigaciones realizadas recientemente en Costa Rica, respecto al impacto de las principales acciones de política fiscal y política salarial, sobre las condiciones actuales de pobreza y desigualdad. Para la parte de la política fiscal, se presta atención al estudio “La Equidad en Costa Rica: Incidencia de la Política Social y la Política Fiscal”, presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en marzo del 2014 y coordinado por Juan Diego Trejos y Pablo Sauma (2014c). En lo que respecta a la política de salarios mínimos se toma como referencia el estudio “Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica”, elaborado por Tim Gindling y Juan Diego Trejos (2010), bajo el patrocinio del Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional de Canadá (IDRC), presentado en junio de 2010, como parte del proyecto “El impacto del salario mínimo en los mercados laborales de Centroamérica: Un análisis comparativo de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua”.

La preocupación por la reducción de la pobreza y la desigualdad presenta especial interés y se plantea como una condición *sine qua non* del desarrollo. Por esta razón, organizaciones regionales del sistema de Naciones Unidas, como la CEPAL y el PNUD, han dedicado muchos de sus últimos informes al tema de la pobreza y la desigualdad, los cuales han abordado la problemática desde distintos ángulos, como los que aquí se tratan: política fiscal y política salarial.

Política fiscal, pobreza y desigualdad

Existe un consenso de que una buena política fiscal no solamente promueve la estabilidad y el crecimiento económico, sino también es una poderosa herramienta para reducir directamente la pobreza y la desigualdad (Jewers y Puryear, 2010). En el ámbito del desarrollo, la política fiscal se considera un medio para alcanzar la estabilización macroeconómica, el crecimiento y la reducción de la pobreza y la des-

igualdad. Sin embargo, en muchos países en desarrollo, los elevados déficit, el aumento de la deuda y los episodios inflacionarios de los años ochenta y noventa dieron lugar a que la política fiscal se concentrara principalmente en la estabilización (Rajaram y Zagha, 2006). En consecuencia, se restó importancia a los objetivos de crecimiento y reducción de la pobreza. A pesar del efecto positivo que las políticas fiscales tienen en el desarrollo, no está exenta de controversia, en el sentido de que los impuestos pueden suponer un freno al crecimiento económico, por lo que se aboga por mantenerlos a un nivel mínimo (OCDE, 2008).

Por lo general, se entiende que la política fiscal consiste en los esfuerzos de los gobiernos para influir en la economía a través de ingresos y gastos públicos. Así, el gasto público debe proporcionar a toda la sociedad, bienes y servicios de calidad; lo cual tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Lo mismo ocurre con los ingresos, ya que si los sistemas de recaudación de impuestos son justos, se estará contando con una base más amplia, que permite recaudar de manera eficiente y sostenible los fondos necesarios para proporcionar dichos bienes y servicios básicos (OCDE, 2008).

La calidad y disponibilidad de los servicios públicos puede influir, por ejemplo, en las posibilidades de que un mayor número de personas pueda educarse, lo que a su vez determinará sus oportunidades de obtener ingresos laborales y de mejorar su nivel de vida (ICEFI, 2012).

La evidencia empírica muestra que la política fiscal en América Latina no muestra buenos indicadores de redistribución de la riqueza. Es bien sabido, que los sistemas tributarios son regresivos y deficitarios, en el sentido de que no logran trasladar la carga de ingresos a los hogares de mayores ingresos y que los servicios suministrados por el Estado tienden a resultar de baja calidad y que muchos de los programas de gobierno han tendido a beneficiar a grupos mediano-alto ingreso más que a los hogares pobres.

Esta combinación de ingresos inadecuados, servicios de baja calidad y mala direccionalidad, explican en gran parte, por qué la pobreza no disminuye y por qué la desigualdad aumenta y se mantiene alta en América Latina. En esta dirección, en la región la política fiscal ha tenido una baja influencia en la equidad.

En el contexto centroamericano, el efecto de la política fiscal sobre la equidad no ha sido muy significativo, al igual que en los países latinoamericanos, debido a una combinación de impuestos que tienden a ser pagados en mayor proporción por los hogares de

menores ingresos, así como a programas de gasto público, principalmente los de gasto social, que benefician ligeramente en una mayor proporción a los hogares más pobres, es decir, que son ligeramente progresivos (ICEFI, 2012).

En el caso específico de Costa Rica, los actuales niveles de pobreza y la desigualdad colocan los efectos distributivos de la política fiscal en el centro del debate político, económico y social del país. Se considera que la estructura tributaria del país se torna neutra con respecto a su impacto distributivo, pero tiene un carácter regresivo que no permite mejorar la distribución del ingreso ni a reducir la pobreza (Trejos, 2012). En el apartado que sigue, se presentan los principales resultados de un estudio realizado recientemente en Costa Rica, que da cuenta de los efectos distributivos de la política fiscal.

Efectos distributivos de la política fiscal en Costa Rica

El estudio “La Equidad en Costa Rica: Incidencia de la Política Social y la Política Fiscal”, presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), incluyen los resultados de un estudio realizado por los investigadores Pablo Sauma y Juan Diego Trejos que analiza la incidencia de la política tributaria y del gasto social en la desigualdad y la pobreza en Costa Rica.

Entre las principales conclusiones del estudio, se indica que Costa Rica ha tenido significativos logros y un fuerte compromiso en su política social, con una creciente inversión pública en sectores estratégicos como la educación, salud y programas de lucha contra la pobreza. Sin embargo, su impacto ha sido contrarrestado por un sistema tributario regresivo y un crecimiento desigual de los ingresos de los hogares. Señala que Costa Rica junto con Honduras, son los únicos países en los que la desigualdad no disminuye, un comportamiento muy distinto al resto de la región, principalmente en países como Nicaragua, Bolivia y Ecuador, los cuales registran importantes cambios anuales con una tendencia hacia la baja.

El estudio muestra que los ingresos y los salarios en el país han aumentado más entre los grupos con mayores ingresos que entre los pobres, lo que ha contribuido al aumento de la desigualdad. El mayor crecimiento lo experimentaron los trabajadores con alto nivel educativo, los patronos y los de empleados de la administración pública. Los trabajadores con menor remuneración, como los asalariados privados (con nivel educativo medio), se estancaron en la última década. Por su parte, los ingresos de los más pobres aumentaron, pero como resultado de las ayudas sociales

como pensiones del régimen no contributivo o el dinero mensual del Programa Avancemos².

Uno de los factores señalados como determinante en el aumento de los salarios de algunos grupos más que en otros, es el aumento de la demanda de trabajadores calificados. Se justifica que a diferencia de lo ocurrido en otros países de América Latina, en Costa Rica no bajó el premio a la educación (diferencia entre ingresos de personas con educación secundaria y terciaria e ingresos de personas con primaria incompleta o ninguna educación) debido a una demanda relativamente mayor por trabajo calificado en comparación con la demanda por trabajo poco calificado.

De igual forma se muestra en el estudio, como Costa Rica tiene un gasto social relativamente alto en comparación con América Latina, lo cual muestra su compromiso con la política social, pero una carga tributaria por debajo del promedio regional. El estudio determina que el gasto social de Costa Rica contrasta con una carga tributaria por debajo del promedio (y si no se incluye las contribuciones a la Caja Costarricense de Seguro Social, una de las más bajas en la región).

En 2011 Costa Rica registró un gasto social (educación, salud, seguridad y asistencia social, así como vivienda y otros) de un 22,6% del PIB, mientras que el promedio latinoamericano fue de 18,1% y en algunos países como Guatemala (7,9%) y República Dominicana (7,5%) las cifras fueron mucho menores. Sin embargo otros países como Argentina (24,8%), Brasil (26,5%) y Uruguay (23,4%) registraron un gasto social mayor al de Costa Rica.

Respecto a la carga impositiva y considerando las contribuciones a la seguridad social, en 2012 ésta fue del 21,6%, por debajo del promedio regional (22,2%). La carga tributaria del país tiene un énfasis mayor hacia los impuestos indirectos (4,9% del PIB) que hacia los directos (4% del PIB), lo que influye en que el sistema recaudatorio en su conjunto, pueda resultar regresivo y esto haya incidido en que la desigualdad permaneciera casi intacta en la última década. No obstante, esta carga, aunada a la de las contribuciones de seguridad social (8,1% del PIB), financia un significativo nivel de gasto social.

2 El Programa Avancemos es una “Transferencia Monetaria Condicionada” por lo que la familia firma un contrato donde se compromete a cumplir con los compromisos definidos por el IMAS. Avancemos contribuye a incrementar los ingresos de las familias, para favorecer el acceso a la educación y la universalización de la secundaria, reducir la pobreza, revertir los procesos de rezago, evitar el fracaso escolar y prevenir el trabajo infantil.

Según el estudio, el impacto de las transferencias monetarias son positivas y progresivas, pero el de las transferencias en especie (programas universales de salud y educación) es el más destacado, pues al aplicarse, la desigualdad cae un 22,6% respecto al ingreso de mercado. Esto demuestra el valor trascendental que tienen en el gasto público la educación y la salud, que juntos abarcan cerca de un 14% del PIB.

Al analizar el efecto de las transferencias monetarias y el pago de los impuestos (sin considerar las transferencias en especie), el estudio demostró que la deducción de los impuestos directos da como resultado un aumento en el porcentaje de personas en pobreza. Para el indicador de pobreza extrema no hay un cambio significativo, como sí ocurre para el indicador de pobreza total de 19,3 a 21,1%). Por otra parte, las transferencias directas contrarrestan este efecto y muestran una importante contribución a la reducción de la pobreza. Esto ocurre en especial para la extrema, la cual reduce en cerca de dos puntos porcentuales respecto a la calculada con el ingreso de mercado, sugiriendo una importante focalización de las transferencias hacia las personas con menores ingresos.

Por último, los impuestos indirectos muestran su carácter regresivo al aumentar la incidencia de pobreza extrema y total respecto de la calculada con el ingreso disponible, aunque con efectos distintos. La pobreza total resulta más alta luego de considerar el pago de los impuestos directos (23,6%). Una proporción de la población en pobreza (a partir del segundo decil, que es el segundo más pobre) es pagadora neta de impuestos (considerando las transferencias monetarias que recibe del Estado, pero no las transferencias en especie).

En conclusión, el estudio muestra que buena parte del efecto positivo que tiene el gasto social en los sectores más pobres de la población, se pierde debido a la imposición de impuestos indirectos, que se aplican por igual a toda la población sin importar si nivel de ingresos y que si bien la economía costarricense ha experimentado un importante crecimiento económico, esto no se ha manifestado directamente en una reducción de la desigualdad, más bien ha ocurrido lo contrario.

Por otra parte, el análisis muestra que las transferencias directas en Costa Rica contribuyen a la reducción de la pobreza extrema y la total, y que las transferencias no monetarias tienen un efecto redistributivo destacable. No obstante, la prevalencia de una estructura tributaria regresiva limita los avances en términos de equidad.

Como medidas o acciones a considerar, el estudio sugiere mantener el nivel de gasto social que exhibe actualmente el país, y mejorar y aumentar también el destinado a transferencias directas

progresivas con la finalidad de obtener mejores resultados sociales, lo cual requiere de pactos fiscales que posibiliten mayores recursos.

También se llama la atención sobre la necesidad de aumentar los ingresos tributarios, ante la tendencia creciente del actual déficit fiscal que pone en peligro tanto la continuidad como el fortalecimiento de la política social y sus implicaciones para los sectores más pobres. Precisamente, se indica que si existe un interés nacional por aumentar la recaudación para la financiación de un nivel aun mayor de gasto social orientado a mejorar la cobertura y calidad de los servicios, entre otros objetivos, la potencialidad de reforma debería buscar maximizar los ingresos tributarios, al tiempo que minimizar los costos en bienestar para las personas ubicadas en la parte baja de la distribución.

La política de salarios mínimos, pobreza y desigualdad

La política salarial y en particular la política de salarios mínimos es otro importante instrumento para influenciar en la distribución del ingreso y en la reducción de la pobreza, dado el protagonismo del empleo asalariado y del peso de los salarios en el ingreso familiar (Trejos, 2012).

Tradicionalmente, los aumentos del salario mínimo han sido considerados una manera de proteger a los hogares pobres, así como de impulsar sus posibilidades de salir de la pobreza. En Costa Rica, las leyes de salario mínimo rigen para los empleados del sector privado y no ampara una gran cantidad trabajadores por cuenta propia o trabajadores familiares no pagos.

Desde la perspectiva monetarista, el salario mínimo es considerado como una distorsión que conlleva un aumento en el desempleo, especialmente para la población más vulnerable, por lo que al no resultar una medida a favor de la población más pobre, se convertiría en una acción regresiva (Pérez y Villalobos, 2013). Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que esto ocurre solamente en mercados laborales competitivos, donde las empresas toman los salarios y los precios como algo dado.

De acuerdo con el Informe Mundial sobre Salarios 2012-2013 de la OIT (2013), en varios países desarrollados, los salarios mínimos actuaron como una herramienta de protección social para los trabajadores más vulnerables, si bien luego fueron ajustados para compensar la inflación, como mucho. Por otra parte, muchas economías emergentes y en desarrollo han utilizado los salarios mínimos como un medio para proteger a los más vulnerables.

No obstante, el incumplimiento de la legislación de protección laboral, tal como el salario mínimo legal, es un fenómeno muy difundido en muchas economías en desarrollo. Casi todos los estudios recientes sobre los salarios mínimos legales en los países en vías de desarrollo han encontrado un alto grado de incumplimiento. Costa Rica no es la excepción y estudios previos han encontrado que más de un 30% de los trabajadores legalmente amparados por la legislación de salario mínimo en Costa Rica ganan en realidad menos del mínimo legal (Gindling y Trejos, 2010). En el siguiente apartado, se presentan los principales resultados de una investigación realizada en el 2010, en el cual se resalta la importancia de reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica, como parte de las medidas de política a tomar en consideración a la hora de combatir la pobreza y la desigualdad.

Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica

En el documento “Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica”, elaborado por Tim Gindling de la Universidad de Maryland Baltimore County y Juan Diego Trejos del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, se presta atención al hecho que un número significativo de trabajadores ganan menos que el salario mínimo y además busca identificar cuáles segmentos de la población tienden a estar en este grupo desprotegido. También analiza quiénes permanecen ganando menos que el salario mínimo a lo largo del tiempo, quiénes pueden pasar a ganar más, y quiénes pueden pasar de ganar más a ganar menos que el salario mínimo, y cómo esto se relaciona con las transiciones hacia dentro y fuera de la pobreza. Dado que el estudio es bastante amplio y muy completo en cuanto a datos estadísticos, solamente se hará referencia a la síntesis de las principales conclusiones del mismo.

Los resultados muestran que los salarios mínimos en Costa Rica se aplican a todos los empleados del sector privado; sin embargo, aproximadamente el 20% de los trabajadores son por cuenta propia, 8% son patronos y 2% son trabajadores familiares no remunerados, donde los salarios mínimos no se pueden hacer cumplir, convirtiéndose estos trabajadores en un sector no protegido. Además, 14% de los trabajadores se encuentran en el sector público, donde los salarios mínimos no son vinculantes. Esto implica que el ámbito de aplicación directa del salario mínimo recae algo más de la mitad de los trabajadores (56%).

En el estudio se compararon los salarios reales de los trabajadores con el salario mínimo que se aplica a cada trabajador con el fin de estimar el porcentaje de los trabajadores que ganan por debajo,

alrededor y por encima del salario mínimo legal, para lo cual se determinó que entre 2001 y 2007 cerca del 30% de los empleados del sector privado (sector protegido) en Costa Rica ganan menos del salario mínimo específico que corresponde a su nivel de calificación, educación y ocupación, y el 19% de los asalariados privados ganan menos que el salario mínimo más bajo.

Por su parte, el porcentaje de trabajadores por cuenta propia que ganan menos del salario mínimo (34%) es mayor que en el sector protegido por la legislación del salario mínimo y en el sector protegido el porcentaje de trabajadores que ganan menos del salario mínimo es mayor entre el servicio doméstico y en las microempresas y más bajo en la mediana y gran empresa. En concreto, el 36% del servicio doméstico y más del 44% de los trabajadores de las microempresas ganan menos del salario mínimo, mientras que el 21% de los trabajadores en la mediana y gran empresa ganan menos del salario mínimo. La evidencia indica que una parte importante de los trabajadores de Costa Rica ganan menos del salario mínimo legal, incluso en la mediana y gran empresa y en los sectores regulados por la Ley de los salarios mínimos.

También se encontró que el porcentaje de trabajadores que ganan menos del salario mínimo aumentó entre 2005 y 2006, coincidiendo con una disminución sustancial de los recursos dedicados a la inspección de las empresas por parte del Ministerio de Trabajo. Las inspecciones son el principal mecanismo formal mediante el cual el Ministerio de Trabajo controla el cumplimiento del salario mínimo y otras leyes de protección laboral. Esto sugiere que el mejoramiento en el control del cumplimiento de la legislación sobre salarios mínimos por parte del Ministerio de Trabajo es un asunto importante; el porcentaje de trabajadores que ganan menos del salario mínimo aumenta cuando el número de inspecciones a las empresas del Ministerio de Trabajo disminuye.

Además, los resultados sobre las características de los trabajadores que ganan menos del salario mínimo sugieren que si el Ministerio de Trabajo quiere reducir el número de trabajadores que ganan menos del salario mínimo debería enfocarse en la aplicación de la legislación en las empresas donde trabajan los grupos de trabajadores vulnerables a caer abajo del salario mínimo. Éstas son empresas donde los trabajadores no están organizados, cuyos empleadores no pagan el seguro social, en la agricultura y en empresas con un número desproporcionado de mujeres y trabajadores muy jóvenes, porque estos trabajadores tienen más probabilidades de estar ganando por debajo del salario mínimo.

En el estudio también se examinó la relación entre ingresos inferiores al salario mínimo y la pobreza. Los resultados sugieren que ganar alrededor o por encima del salario mínimo está asociado con una reducción de la pobreza, y que si el ingreso de los trabajadores aumenta de un salario inferior al mínimo a uno por encima o alrededor de éste, su familia tiene una probabilidad significativamente más alta de salir de la pobreza. Se sugiere que el aumento de los salarios mínimos tendrá un impacto más positivo en la reducción de la pobreza si también hay programas para ayudar a los trabajadores de familias pobres que pierden su empleo en el sector formal.

También se logra determinar que un trabajador con empleo en el sector formal tiene menor probabilidad de ganar menos del salario mínimo y tiene una mayor probabilidad de escapar de empleos con salarios por debajo del mínimo. Esto sugiere que las políticas que mejoren el acceso al empleo en el sector formal para las personas vulnerables a caer por debajo del salario mínimo ayudarían a reducir el porcentaje de trabajadores asalariados por debajo del mínimo.

Como medidas de política, se sugiere implementar varios mecanismos más amplios para mejorar el cumplimiento de los salarios mínimos. En primer lugar, establecer una pena alta y hacerla cumplir. Esto elevará el costo esperado de incumplimiento y los empleadores con aversión al riesgo aumentarán sus tasas de cumplimiento. En segundo lugar, menos salarios mínimos y sistemas más simples son más fáciles de cumplir. Un complejo sistema de salarios mínimos hace que sea difícil para los trabajadores, los empleadores y el Ministerio de Trabajo, encargado de hacerlos cumplir, saber cuál salario mínimo específico se aplica a cada trabajador particular.

Se sugiere que las políticas más eficaces para reducir el número de trabajadores con salarios inferiores al mínimo deben centrarse en mejorar el capital humano y otros activos de generación de ingresos de los trabajadores vulnerables. Estas políticas incluyen la mejora del acceso a la educación y la formación, especialmente para los trabajadores vulnerables al empleo remunerado por debajo del mínimo, donde se debe prestar especial atención a mujeres jóvenes y madres solteras, así como programas que promueven una mejora en la productividad de la pequeña y microempresa y en el sector agrícola puede ser efectivo en reducir el número de trabajadores que ganan menos al salario mínimo.

También se propone el fomento de mecanismos que promuevan el “autocumplimiento” de los salarios mínimos por parte de los trabajadores y las empresas. Los resultados sugieren que un mecanismo de este tipo por el cual los salarios mínimos son autoimpuestos en Costa Rica es a través de instituciones que representan a los traba-

jadores en el lugar de trabajo, como los sindicatos o las asociaciones solidaristas, organizaciones a que deberían fomentarse.

Conclusiones

La política fiscal está fallando en reducir la pobreza y la desigualdad en la mayor parte de América Latina y Costa Rica no es la excepción. Los distintos gobiernos de turno han tratado de mejorar servicios sociales, aumentando significativamente sus gastos y experimentando con nuevos programas, pero estos esfuerzos, parecen haber tenido impacto limitado.

El estudio de Trejos y Sauma, demuestra que en cierta medida, la política social sí está sirviendo en Costa Rica para reducir la pobreza y la desigualdad, pero la estructura del actual sistema tributario, que tiende a ser regresivo, contrarresta cualquier efecto positivo. Como resultado la pobreza se ha estancado en un 20% desde hace varios años y la desigualdad ha ido en aumento. Es por esta razón, que se resalta la importancia de una reforma tributaria que aumente la recaudación para mejorar cobertura y calidad de los servicios sociales, y distribuya más equitativamente los ingresos.

Por su parte, el trabajo de Gindling y Trejos, concluye que el cumplimiento del salario mínimo legal se ve limitado por la complejidad de la estructura, la debilidad de las instituciones fiscalizadoras y la existencia de amplios sectores de trabajadores no amparados por las leyes de salario mínimo. Los resultados muestran que los aumentos del salario mínimo tienen un efecto positivo principalmente en los trabajadores de tiempo completo de las grandes empresas, pero no así en los trabajadores de pequeñas empresas o a los trabajadores temporarios de las grandes empresas, como tampoco a aquellos trabajos típicos del sector informal que tienden a ser menos remunerados. Asimismo, se determina que ganar alrededor o por encima del salario mínimo está asociado con una reducción de la pobreza, y que si el ingreso de los trabajadores aumenta de un salario inferior al mínimo a uno por encima o alrededor de éste, su familia tiene una probabilidad significativamente más alta de salir de la pobreza.

Bibliografía

Cubero, Rodrigo y Vladkova, Ivanna 2011 "Equidad y política fiscal: Los efectos de la distribución de los impuestos y el gasto social en Centro América" en *Revista internacional de presupuesto público* (Buenos Aires: ASIP) Año 38, Nº 75, marzo-abril en <<http://t9000176.ferozo.com/equidad-y-politica-fiscal-los-efectos-de-la-distribucion-de-los-impuestos-y-el-gasto-social-en-centro-america/>< acceso 25 de julio de 2014.

Gindling, T.H. y Trejos, Juan Diego 2010 *Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica* (San Salvador: FUSADES) en <<http://www.iice>.

- ucr.ac.cr/libros/Salarios%20minimos_Costa%20Rica.pdf> acceso 10 de junio de 2014.
- ICEFI 2012 *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis* (Ciudad de Guatemala: ICEFI) en <<http://icefi.org/wp-content/uploads/2012/08/2do-Informe-Centroamerica-en-tiempos-de-crisis.pdf>> acceso 28 de junio de 2014.
- IDRC 2010 “¿El salario mínimo reduce la pobreza? Evidencia en América Central” en *Reseña de investigaciones sobre Globalización, Crecimiento y Pobreza* (Ottawa: IDRC) N° 8, noviembre, en http://idl-<bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/45184/1/GGP_One_pager_Nº8_Spanish.pdf>
- OCDE 2008 “La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina” en *Síntesis* (Paris: OCDE) octubre, en <<http://www.oecd.org/dev/41578326.pdf>> acceso 15 de julio de 2014.
- OIT 2013 *Informe mundial sobre salarios 2012 / 2013. Los salarios y el crecimiento equitativo* en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_195244.pdf> acceso 15 de julio de 2014.
- Pérez, Daniela y Villalobos, Cristóbal 2013 “Efectos e impactos del salario mínimo en américa latina: una revisión sistemática de las investigaciones realizadas” en *Acta Científica XXIX del Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología* (Santiago: ALAS) en <http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT27/GT27_PerezAguilar_VillalobosDintrans.pdf> acceso 15 de julio de 2014.
- Puryear, Jeffrey y Jewers, Mariellen 2010 “Política Fiscal y los Pobres en América Latina” en *Síntesis* (Washington DC: The Inter-American Dialogue). N°3, junio en <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Final%20Policy%20Brief_3_Sp%2008%2020.pdf> acceso 25 de julio de 2014.
- Rajaram, Anand y Zaghera, Roberto 2006 “Políticas fiscales para promover el crecimiento y el desarrollo: Informe provisional” en *Presupuesto y Gasto Público* (Madrid: IEF) N° 43, en <http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/43_PolíticasFiscales.pdf> acceso 18 de julio de 2014.
- Sauma, Pablo y Trejos, Juan Diego 2014a “Gasto público social, impuestos, redistribución del ingreso y pobreza en Costa Rica” en *CEQ Working Paper* (Nueva Orleans: Tulane University) N° 18, enero, en <http://www.commitmentoequity.org/publications_files/Costa%20Rica/CEQWPNº18%20GastoPubSocImpRedistIngPob%20Costa%20Rica.pdf> acceso 25 de julio de 2014.
- Sauma, Pablo y Trejos, Juan Diego 2014b *Reducir la pobreza en Costa Rica es posible. Propuestas para la acción* (San José: PNUD) en <http://www.cr.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_reducirpobreza_2014.pdf> acceso 25 de julio de 2014.
- Sauma, Pablo y Trejos, Juan Diego 2014c “La Equidad en Costa Rica: Incidencia de la Política Social y la Política Fiscal” en *Boletín de Equidad* (San José: PNUD) marzo, en <http://www.cr.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_equidad_2014.pdf> acceso 15 de julio de 2014.
- Trejos, Juan Diego 2012 “Pobreza, desigualdad y oportunidades: una visión de largo plazo” en *Serie de Divulgación Económica* (San José: IICE) N° 16, octubre, en <http://www.iice.ucr.ac.cr/serie_16.pdf> acceso 25 de julio de 2014.

Abordar la extrema pobreza desde la política social

Revisión del caso uruguayo: las transferencias monetarias y los programas de intervención social de proximidad

Lorena Custodio Pallarés

Resumen

Uruguay en los últimos ocho años ha reducido la pobreza e indigencia de forma sustantiva. Parte de estos logros provienen de las políticas sociales recientemente implementadas por el gobierno de izquierda (*Frente Amplio*), atendiendo situaciones de vulneración de derechos anteriormente poco consideradas. Se ha ampliado la red de protección y asistencia social, reformulando los programas de transferencias monetarias no contributivas e instrumentando nuevos programas sociales para abordar la extrema pobreza. Este artículo revisa y analiza los principales programas sociales que atienden la pobreza: las transferencias monetarias y los programas de intervención social de proximidad, instrumentados re-

Abstract

Uruguay, in the last eight years, has reduced the poverty and the indigence. One part of these achievements comes from the social policies recently implemented by the government of the Left (Frente Amplio), attending to situations of violation of rights previously slightly considered. It has been extending the network of protection and social assistance, re-formulating the programs of monetary transfers and orchestrating new social programs to approach the extreme poverty. This article revises and analyzes the principal social programs that attend to the poverty: the cash transfers and the social programs of proximity, orchestrated recently in Uruguay, 2008-2013. From the re-

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

cientemente en Uruguay, 2008-2013. A partir de la revisión de literatura, se reflexiona si estos nuevos programas sociales funcionan como estrategias efectivas para lograr la inclusión social de las personas en situación de extrema pobreza, concluyendo con una serie de desafíos factibles de abordar.

view of literature, it is thought over if these new social programs work as effective strategies to achieve the social incorporation of the persons in situation of extreme poverty, concluding with a series of feasible challenges of approaching.

Addressing extreme from poverty social policy. Review Uruguayan case: money transfers and intervention programs social proximity

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

Lorena Custodio Pallarés

Magister en Sociología de la Universidad de la República (Uruguay), docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Directora de la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.

Magister in Sociology from the Universidad de la República (Uruguay), professor at the Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Director of the Social Studies Division at the National Direction of Evaluation and Monitoring at the Ministry of Social Development in Uruguay.

LORENA CUSTODIO PALLARÉS

Palabras clave

1| Uruguay 2| Política Social 3| Programas Sociales 4| Pobreza Extrema
5| Transferencias Monetarias 6| Intervención Social de Proximidad

Keywords

1| Uruguay 2| Social Policy 3| Social Programs 4| Extreme Poverty 5| Monetary Transfers 6| Social Intervention of Proximity

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

CUSTODIO PALLARÉS, Lorena. Abordar la extrema pobreza desde la política social. Revisión del caso uruguayo: las transferencias monetarias y los programas de intervención social de proximidad. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (3): 79-100, segundo semestre de 2015.

Abordar la extrema pobreza desde la política social

Revisión del caso uruguayo: las transferencias monetarias y los programas de intervención social de proximidad

Introducción

Este artículo se propone revisar algunos tipos de programas sociales que abordan los procesos de inclusión e integración social en Uruguay, particularmente de las personas en extrema pobreza. En este sentido, se intenta reflexionar sobre cómo avanzar hacia la igualdad en contextos de desintegración y exclusión, en un sistema social y económico que tiende a la producción y apropiación desigual de los recursos.

Uruguay en los últimos ocho años ha reducido la pobreza y la indigencia de forma sustantiva. Parte de estos logros provienen de las políticas sociales implementadas por el gobierno de izquierda (Frente Amplio), atendiendo situaciones de vulneración de derechos anteriormente poco consideradas (pobreza extrema crónica, desempleo de larga duración, discapacidad, situación de calle, diversidad sexual, violencia doméstica, entre otros). Se ha atendido a la población más excluida, ampliando la red de protección y asistencia social. En este marco, se encuentran los programas de transferencias monetarias y, más recientemente, los nuevos programas de intervención social de proximidad. En estos dos tipos de programas se centrará nuestra reflexión.

Pese a los avances realizados en la materia, estas acciones resultan aún insuficientes, tanto en su cobertura como en la calidad de sus prestaciones, en su impacto y a la hora de pensar en la inclusión social de las personas en extrema pobreza. Es así que nos preguntamos si es posible encontrar caminos o estrategias efectivas para lograr la inclusión e integración social de las personas en situación de pobreza extrema y cuáles son los caminos o estrategias más indicadas a tales efectos.

Se plantean dos aspectos referidos a las políticas sociales: por un lado, la promoción de puentes hacia la inclusión social de las personas en situación de pobreza extrema, y en segundo lugar el reforzamiento del sistema de protección social para los vulnerables a la pobreza.

1. Programas sociales para atender la extrema pobreza

Como se ha mencionado, nos centraremos en revisar las políticas focalizadas en la pobreza y extrema pobreza, vinculadas a la protección social, desarrolladas recientemente en Uruguay: las transferencias monetarias no contributivas y los nuevos programas de intervención social de proximidad. Cabe aclarar que la red de protección y asistencia social no se agota en estos programas.

Comenzaremos por realizar un breve repaso del contexto en que se introducen estos programas. Uruguay se caracteriza por ser de los países latinoamericanos donde tempranamente (a inicios del siglo XX) el papel del Estado ocupó un lugar central en la universalización de los servicios sociales (educación, salud, previsión social). Sin embargo, la seguridad social, fundamentalmente de carácter contributivo, se vinculaba fuertemente a la inserción laboral formal (jubilaciones, pensiones, subsidios de desempleo, asignaciones familiares para los sectores formales).

A partir de la crisis económica del 2002 que contrajo un aumento importante del desempleo, un fuerte descenso del ingreso real de los hogares y elevados niveles de pobreza, el esquema de la seguridad social con soporte en la formalidad del trabajo se ve fuertemente reducido en su cobertura. En 1999 y 2004, el programa Asignaciones Familiares¹ se expandió hacia el polo no contributivo con la incorporación de hogares de bajos recursos independientemente de su situación en el mercado laboral formal.

En 2005, cuando accede al gobierno la coalición de izquierda (Frente Amplio), a los efectos de atender la situación de

1 Consiste en una transferencia monetaria dirigida a menores pertenecientes a hogares que cumplan determinadas características, sujeta a condicionalidades en educación. Esta prestación data de 1943, donde surge como un complemento salarial para los trabajadores formales con menores a cargo, de bajos ingresos. A lo largo del tiempo, ha ido variando de regímenes, condicionalidades y ampliando su cobertura. Actualmente rigen 2 leyes: 1) Ley 18.227, AFAM Plan de Equidad, para menores de 18 años pertenecientes a hogares en vulnerabilidad socioeconómica y 2) Ley 15.084, vinculada a la formalización de los trabajadores. (Midaglia, Silveira, 2011:245)

emergencia y deterioro social en la que se encontraba el país, se implementa el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), como programa transitorio de transferencias condicionadas, que articulaba otra serie de componentes orientados a la inclusión socioeducativa y sociolaboral, la emergencia habitacional y alimentaria. Esto sucede en paralelo a la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Finalizado el PANES, se avanza hacia el Plan de Equidad con el propósito de acentuar el perfil del Estado- proteccionista. Este plan propone componentes estructurales y componentes de asistencia y protección social². En este marco, se comienza con el despliegue de una serie de programas sociales para atender a las situaciones de pobreza, vulnerabilidad y riesgos sociales, empezando a conformar un sistema de protección social y una red de asistencia e integración social.

Los componentes estructurales del Plan de Equidad apuntan a mejorar el acceso y calidad de los servicios básicos del Estado y promover la equidad. Sin profundizar en cada uno de ellos, estos son: la reforma tributaria, el Sistema Nacional Integrado de Salud, políticas de empleo, el Plan Nacional de Vivienda, la política educativa y el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos

Entre los componentes de la red de asistencia e integración social (RAIS), que apunta a conformar un sistema con lógica de protección social, articulado, se encuentran: Asignaciones familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE), pensiones a la vejez, Tarjeta Uruguay Social (TUS)³, políticas para la infancia y adolescencia (CAIF, Aulas comunitarias), políticas de trabajo protegido (Uruguay Trabaja y Objetivo Empleo), promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, políticas de atención a la discapacidad.

En 2011 se elabora la Reforma Social (Olesker, 2013), intentando profundizar y avanzar hacia la integralidad y articulación de los programas sociales en el sistema de protección social. Así, se distinguen tres niveles de población según las condiciones de vida de los

2 Para su profundización, Ver PLAN DE EQUIDAD, documento citado en Bibliografía.

3 La Tarjeta Uruguay Social, consiste una transferencia monetaria en formato magnético otorgada a los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica más extrema que la correspondiente a AFAM- PE, que permite la compra de alimentos y artículos de higiene en determinados comercios habilitados a tales efectos (Red de Comercios Solidarios). Tuvo su antecedente en 2006 como componente del PANES y se reformula con el Plan de Equidad, vinculando su focalización a los criterios de AFAM-PE, pero llegando a una cobertura inferior que prioriza las situaciones de mayor vulneración.

hogares: el primer nivel constituido por toda la población del país, el segundo nivel conformado por las personas pobres y vulnerables a la pobreza, y el tercero por la extrema pobreza. Para este último nivel, se generan los llamados programas prioritarios de gobierno: Cercanías⁴, Uruguay Crece Contigo⁵ y Jóvenes en Red⁶.

Estos programas prioritarios se proponen abordar distintos problemas sociales focalizando en la extrema pobreza: la vulnerabilidad socio familiar, la primera infancia en situación de riesgo social y sanitario, y la desafiliación de jóvenes en la educación y mercado de trabajo formal. Tienen en común que, entre sus modalidades de intervención, los tres presentan como estrategia el abordaje de proximidad. Esto consiste en ir a buscar a las personas u hogares que son población objetivo, a sus viviendas y realizar la intervención social desde su entorno. Se intenta que sean una herramienta focalizada para impulsar las trayectorias de las personas más excluidas hacia la inclusión y el acceso a los servicios básicos universales.

En síntesis, podemos hablar de 3 grandes momentos de los programas sociales que abordan la situación de pobreza en el Uruguay reciente (durante los gobiernos de izquierda): en el 2005 se implementa el PANES que busca asistir a situaciones de emergencia social en respuesta a la crisis económica de 2002 y el deterioro social consecuente, en 2008 con el Plan de Equidad se avanza a pensar un sistema de protección social abarcativo, integrado, articulado, estableciendo puentes entre políticas focalizadas y universales, y reformulando los programas de transferencias monetarias. Luego con la Reforma Social en 2011 se profundiza esta intención y se incorporan los programas prioritarios de nueva generación como estrategias de intervención de proximidad para atender a las situaciones más extremas de vulneración.

4 Cercanías es un programa de trabajo interinstitucional con familias medianamente una estrategia de intervención de proximidad y que además pretende generar cambios en la gestión institucional existente para dar respuesta rápida e integral a situaciones de vulnerabilidad socio-familiar y la extrema pobreza.

5 Uruguay Crece Contigo está dirigido a hogares con mujeres embarazadas y/o niñas y niños menores de 4 años, donde se priorizan situaciones que presenten vulnerabilidad social y sanitaria. Si bien intenta complementar acciones universales con focalizadas, dentro de sus modalidades de intervención está la de proximidad, realizando visitas a los hogares con mayor riesgo sanitario.

6 Jóvenes en Red consiste en un programa dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años desafiados del sistema educativo y del mercado de trabajo formal. En sus modalidades de intervención combina dispositivos de cercanía (acercamiento cara a cara con adolescentes y jóvenes) con actividades que promuevan la participación a nivel comunitario y talleres de formación y capacitación laboral.

2. Revisión según la teoría: los programas de transferencias monetarias y de proximidad como vínculo hacia la inclusión social

En este apartado realizaremos una revisión teórica de los programas de transferencias monetarias y de los nuevos programas de proximidad a la luz de los resultados disponibles.

En primer lugar, de acuerdo a lo planteado por Enrique Valencia (2008), se revisará la teoría y los supuestos de los programas de transferencias monetarias en función de los desempeños obtenidos en los países latinoamericanos. Asimismo, mencionaremos los debates que giran en torno a estos programas desde diversas perspectivas críticas, para luego ubicar la experiencia uruguaya.

En segundo lugar, revisaremos los nuevos programas sociales de proximidad como una nueva herramienta de política social que intenta atender algunos de los problemas no resueltos por las transferencias monetarias y el resto de la oferta pública social, en términos de romper la reproducción intergeneracional de la pobreza y su círculo vicioso.

2.1. Teoría, resultados y debates en torno a los programas de transferencias monetarias: su aplicación al caso uruguayo

A partir de la proliferación de programas de transferencias monetarias (PTM) en América Latina, que comenzó en la década de los 90 y principios de siglo, han surgido fuertes debates en torno a sus resultados y su vinculación con los sistemas de protección social. Siguiendo a la CEPAL (Cechini y Martínez, 2011), existen en la región distintos enfoques que han marcado el debate sobre la protección social: i) la protección basada en el empleo formal, ii) la protección frente a situaciones de emergencia, iii) la protección como asistencia y acceso a la promoción y iv) la protección como garantía ciudadana. Según estos autores, el caso de Uruguay se encuentra ubicado en este último, siendo que los programas de transferencias monetarias implementados se han consolidado como un componente formal dentro del sistema de protección social, aunque mantengan lógicas de condicionalidades y de focalización. Haremos una revisión de los distintos debates que giran en torno a los programas de transferencias monetarias, para ubicar luego la experiencia del caso uruguayo.

Valencia (2008) analiza la teoría implícita y explícita detrás de este tipo de programas, a partir de las múltiples y diversas investigaciones y evaluaciones que se han realizado en la región. Esta teoría puede sintetizarse de la siguiente manera: son intervenciones públicas

orientadas principalmente a modificar el lado de la demanda (población beneficiaria), “más respetuosas de los principios del mercado” y que no intervienen necesariamente en la oferta de servicios públicos. Parten del esquema conceptual acerca de que la reproducción intergeneracional de la pobreza es causa de la falta de inversión en la acumulación de capital humano (educación, salud, alimentación) de los individuos y hogares. Combinan el rol de asistencia social (elevando ingresos de las personas pobres) con desarrollo social (pretendiendo la inversión en capital humano). La centralidad de la prestación está situada en el hogar como ámbito de reproducción de la pobreza pero también donde puede romperse el círculo vicioso de ésta; para lo cual tratan de modificar la conducta de los hogares pobres a través de ciertas condicionalidades (generalmente en salud y educación). Se focalizan en la pobreza y se pretende una relación directa entre los beneficiarios y el gobierno nacional, “apolítica”, “apartidaria”. En el corto plazo sus objetivos pretenden elevar los ingresos y el consumo de los hogares beneficiarios, y en el mediano plazo, la inversión en capital humano, generalmente mediante condicionalidades en educación y salud (Valencia, 2008).

Valencia revisa esta teoría a la luz de los resultados que han obtenido este tipo de programas en América Latina. Respecto a la educación, si bien se obtienen logros en materia de la inscripción y asistencia a las instituciones educativas, esto no tiene una correspondencia en los aprendizajes y la calidad de la oferta educativa (Valencia, 2008).

En lo que refiere a la salud, los resultados suelen darse en materia de prevención (control prenatal, natal y del crecimiento infantil), en la vacunación y en la asistencia a centros de atención primaria de salud. En algunos casos, se ha logrado la reducción en la mortalidad materna e infantil y la mejora de los conocimientos en salud por parte de los beneficiarios.

En relación a las relaciones de género, se observan resultados ambiguos: por un lado se habla del empoderamiento de las mujeres y del fortalecimiento de su autoestima al ser en la mayoría de los casos las titulares de las transferencias. Por otra parte, esto refuerza el rol tradicional de la mujer en el hogar vinculado a las corresponsabilidades. Es decir, no se registran efectos en el uso del tiempo dedicado a la vida doméstica por parte de las mujeres.

Respecto a la reducción de la pobreza, los estudios indican que este tipo de programas son más eficientes en la reducción de la brecha e intensidad de la pobreza, y menos en su incidencia. Fundamentalmente alcanzan a los más excluidos (extrema pobreza), a quienes no estuvieron atendidos por anteriores políticas sociales, aunque no

se encuentran exentos de cometer importantes errores de exclusión. También se señala un aporte leve en la reducción de la desigualdad.

Si comparamos estos resultados específicamente para el caso uruguayo, en concordancia con lo expuesto, existe evidencia de que las AFAM PE tuvieron un leve efecto en la asistencia a la enseñanza media, no así en la enseñanza primaria dada la universalización ya existente en ese nivel educativo (DINEM, MIDES, 2013). No se dispone de resultados contundentes en materia sanitaria, aunque en el PANES se registraron algunos efectos en la disminución del bajo peso al nacer (DINEM, MIDES, 2013). En relación a la reducción de la pobreza y la indigencia, las transferencias monetarias (AFAMP-PE y TUS) logran explicar en un 10% la reducción de la incidencia de la pobreza y en un 64% la indigencia. A su vez, logran reducir un 16% la brecha de pobreza y un 23% la severidad, así como disminuir levemente la desigualdad (1 punto del Gini). No se han obtenido resultados sobre la tasa de actividad y el empleo, pero sí hay evidencia acerca del desestimulo de los beneficiarios para acceder a empleos formales. (Colafranceschi y Vigorito, 2013).

Estos resultados nos permiten aproximarnos a lo planteado por Valencia (2008) cuando cuestiona la hipótesis existente detrás de este tipo de programas sobre la acumulación de capital humano. En tal sentido, las transferencias monetarias en Uruguay lograrían sus objetivos de corto plazo (atención hacia los sectores más pobres elevando mínimamente sus ingresos) pero no estarían siendo eficaces en términos de promover la acumulación de capital humano y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Son instrumentos que han permitido incluir en la protección social a sectores antes no contemplados, que implican bajo presupuesto y costos administrativos (menos del 2% del Gasto público Social) y que tienen ciertos impactos redistributivos, pero no logran revertir la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Por otra parte, giran en torno a los programas de transferencias monetarias otros debates. Uno de ellos cuestiona si los PTM promueven la reestructuración de componentes de asistencia social en los sistemas de protección y reposicionan al Estado con responsabilidad política sobre la pobreza, o contrariamente, actúan garantizando mínimos sociales que desactivan el conflicto capital-trabajo. Se sostiene que la centralidad en la asistencia mínima no cuestiona la capacidad adquisitiva de los salarios, “sino la incapacidad de alguien de ser asalariado” (Robles; Martínez, 2013).

Siguiendo a Serge Paugam, la expresión

tener un trabajo significa para los asalariados la posibilidad de desarrollarse en una actividad productiva y, al mismo tiempo, de asegurar las garantías frente al futuro. Podemos, entonces, definir el tipo ideal de integración profesional como la doble seguridad de reconocimiento material y simbólico del trabajo y de la protección social que deriva del empleo (Paugam, 2012: 8).

Sin embargo, quienes no pueden acceder a un empleo, no tendrán acceso a este tipo de reconocimiento. Es decir, se puede generar un sistema dual donde se brinda asistencia social para pobres y otro tipo de beneficios de la seguridad social para los no pobres (trabajadores formales). (Robles, 2013).

Existen posturas intermedias que permiten pensar en la focalización como una herramienta complementaria a la universalización, saliendo de la dicotomía focalización-universalización como dos posturas claramente antagónicas: considerando por un lado a los programas focalizados, transitorios y aislados, y por otro, a la renta mínima universal. Adoptar caminos intermedios encuentra sentido si pensamos en las condiciones en las cuales se encuentran las personas en situación de pobreza extrema, que no logran acceder fácilmente al mercado de trabajo formal.

Inés Martínez (2013) nos introduce en otro debate similar al plantear que estas políticas castigan a quienes “*no se adaptan*”, por lo cual intentan gestionar la vida y la conducta de los hogares pobres. Así, los hogares pueden entrar y salir de los programas según cumplan con las reglas impuestas y mientras no obtengan algún tipo de mejora en su condición de vida.

Aquí se problematiza el tema de la existencia de contra-prestaciones y corresponsabilidades planteadas en este tipo de programas. Amarante y Vigorito (2010) sostienen que la incorporación de las condicionalidades aún actuando como estímulo al objetivo de la permanencia en el sistema educativo, pueden implicar un “*sesgo regresivo*” al quitar la prestación a jóvenes de hogares pobres que abandonan su trayectoria escolar por ingresar al mercado de trabajo o por desinterés y desestímulo de la propuesta educativa. A su vez, las autoras mencionan que los programas de transferencias que plantean condicionalidades fuertes resultan con mayor apoyo político de sectores de ingresos medios y altos, ya que generan obligaciones e incentivos para “*no vivir la vida entera a expensas del Estado*”. (Amarante y Vigorito: 2010).

Por lo cual, uno de los principales desafíos o preguntas que giran en torno a este tipo de programas es cómo vincularlos con los objetivos de inclusión social (inserción laboral en un empleo dig-

no, acceso efectivo y de calidad a la salud y a la educación, acceso a la vivienda digna). Para esto se necesita la generación de capacidades productivas y de empleo de las personas; pero el problema no resulta de fácil solución si pensamos en la situación de exclusión y vulneración en la que se encuentran muchos de estos ciudadanos. Se plantean problemas de exclusión y barreras de todo tipo: de acceso a la documentación, de discriminación, de competencias básicas, de valores, de consumo problemático de sustancias, de accesibilidad a los centros de cobro de las prestaciones, y de accesibilidad a los servicios básicos (educación y salud). Como forma de retratar estas condiciones citamos a Castel (2010) cuando nos habla de aquellos individuos que se “*construyen por defecto*”.

Esto requiere pensar en la integralidad que deben asumir las políticas públicas, no sólo pensadas en abordar las capacidades y competencias de los individuos y hogares (a nivel de la demanda), sino también en adecuar la oferta pública.

En este sentido, Uruguay ha avanzado en la generación de los “nuevos programas sociales de proximidad” que buscan atender diferentes problemáticas. Surgen, entre otras cuestiones, para atender este tipo de “fallas” vinculadas al logro de la inclusión social e intentan actuar como puentes hacia políticas sociales universales. Nos centraremos más adelante en ellos

Ahora bien, uno de los principales problemas que observamos es que se continúa enfatizando en abordar las capacidades de los individuos sin una modificación efectiva en la oferta pública y sin reparar los tiempos que los procesos de inclusión e integración social conllevan. Pensar un sistema de protección social articulado y planificado en función de las trayectorias de las personas, sabiendo que se debe garantizar un piso mínimo de garantía sin condicionalidad para atender a quienes no podrán acceder a una inserción laboral formal y educativa por los destrozos ya operados, podría ser una manera de avanzar hacia la reversión de la lógica de reproducción intergeneracional de la pobreza, intentando garantizar condiciones mínimas de dignidad humana a los niños y niñas que nacen en estos contextos.

2.2. Los programas de proximidad: ¿nueva herramienta para lograr la inclusión social?

Si bien los desempeños de los programas de transferencias monetarias han mostrado sus logros respecto al aumento del nivel de ingresos de los hogares más pobres, ha quedado en el “debe” el objetivo esperado acerca de la acumulación en capital humano como forma de combatir

la pobreza. Independientemente de otros programas sociales que desarrollan estrategias en este sentido⁷, en el 2012 se han instrumentado nuevos programas de proximidad como estrategias de desarrollo social multi e inter-sectorial, cuyo objetivo es vehicular el acceso a los servicios básicos universales (salud y educación) y promover capacidades para la inclusión social de los sectores más pobres.

Con distintos niveles de cobertura⁸ estos programas focalizan su intervención en lo que se ha denominado “el núcleo duro de la pobreza” (situaciones de pobreza extrema y vulnerabilidad social), con la intención de abordar problemáticas que no se resuelven sólo vía crecimiento económico, aumento de la actividad y del empleo o vía programas de transferencias monetarias, sino que requieren de intervenciones puntuales, integrales y estratégicas por parte del Estado para vincular a esta población con otras políticas sociales universales o focalizadas, a las cuales no estarían accediendo.

Este modelo de programas propone trabajar en intervenciones de proximidad con familias, niños y niñas, mujeres embarazadas y jóvenes más excluidos, estableciendo acuerdos y contribuyendo a elaborar “proyectos de vida”. Sumado a esto, en su diseño, suponen contar con una serie de recursos y prestaciones para acompañar la intervención social de carácter integral, lo que los enfrenta a importantes retos de coordinación y articulación intersectorial.

Si bien la implementación de estos programas es reciente aún, y se encuentran en curso diversas evaluaciones y estudios (DINEM, 2013) que darán cuenta de sus logros, alcance y limitaciones, podemos esbozar una serie de desafíos a los que se enfrentan.

Por un lado, se evidencian dificultades cuando las intervenciones intentan promover el acceso a los servicios sociales o a determinados programas socioeducativos, sociolaborales y de mejora de la vivienda, ya sea por problemas de cobertura (inexistencia de recursos o poca disponibilidad de cupos) y/o por la calidad de las prestaciones. Por lo cual, se corre el riesgo de que este tipo de propuesta apunte fundamentalmente a los esfuerzos individuales de los beneficiarios para lograr salir de la situación de exclusión y pobreza.

7 Ver DINEM, 2013.

8 Jóvenes en Red atendía a 2200 jóvenes hasta mayo 2013, Cercanías a 1200 familias a octubre 2013 (DINEM, 2013) y Uruguay Crece contigo a 5000 niños y niñas menores de 4 años y 1800 mujeres embarazadas en su modalidad de cercanía a noviembre 2013 (Presentación Seminario Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal, Montevideo, 2013). Cabe aclarar que la cobertura de los 3 programas se encuentra en expansión.

Otro de los aspectos a considerar es la temporalidad de las intervenciones (su duración) y su sistema de egreso. Estas están acotadas al cumplimiento de determinadas metas en un tiempo máximo que varía entre los dieciocho y veinticuatro meses aproximadamente, y puede que no sea coincidente con los tiempos que les lleve a las personas y a la institucionalidad resolver las situaciones de vulneración.

Aquí también aparece el debate anteriormente expuesto entre la forma en que se relacionan los beneficiarios con los programas, es decir si estamos ante la generación de dependencia de las personas frente al Estado invalidando estrategias de generación de autonomía. En este sentido, es bueno retomar a Castel (2004) cuando nos habla de que la capacidad de desarrollar estrategias de las personas consiste en no encontrarse bajo la presión de la necesidad y poseer mínimos de condiciones materiales pero también de reconocimiento social y de derechos. (Paugam, 2012)

Puede entonces vislumbrarse ciertas características de estos programas que de no resolverse adecuadamente pueden llegar a ser ineficaces en sus objetivos de inclusión. Hablamos de la cobertura reducida de los mismos, de las posibilidades que tengan de contar con recursos no sólo materiales sino también humanos, del tiempo dispuesto para la intervención, y del éxito en las coordinaciones y articulaciones con el resto de la oferta pública social.

Esto lo plantea Sepúlveda (2014) cuando sostiene que la fragmentación, duplicación o falta de coordinación entre las políticas sociales disminuyen su impacto ya que la asignación de responsabilidades sobre la ejecución no resulta clara. Por otra parte, presentan un problema desde una perspectiva de derechos humanos cuando la cobertura es reducida y por tanto existen problemas de equidad horizontal en la selección de beneficiarios. Aquí, la temporalidad de estos programas entra a jugar un rol contradictorio, ya que la duración apropiada de la intervención, que en muchos casos podría resultar extensa, opera en contra de lograr atender a la mayor cantidad de situaciones en un contexto de recursos escasos.

Siguiendo a la misma autora, afirma que para que los programas de protección social sean efectivos desde un enfoque de los derechos humanos, han de abordarse a partir de estrategias nacionales amplias, considerando la multidimensionalidad de la pobreza (Sepúlveda, 2014). El nexo con el resto de la oferta de programas focalizados y universales puede fracasar si no se logran ciertas modificaciones más estructurales en las instituciones y en los servicios básicos. Como plantean Midaglia y Antía (2011) aún queda pendiente abordar algunos problemas centrales que se presentan en el sistema educativo

(reza y deserción estudiantil en la enseñanza secundaria, resultados insatisfactorios en el aprendizaje, sumado a las desigualdades educativas en los desempeños estudiantiles según contextos socioeconómicos), además de avanzar en profundizar intervenciones en materia de vivienda y salud mental, entre otras. Los programas e intervenciones sociales que se han creado o ampliado para abordar estos problemas (como es el caso de los recientes programas socioeducativos, soluciones de mitigación de la vivienda, ampliación del Plan CAIF) resultan de baja cobertura e impacto (Midaglia y Antía, 2011).

Esto permite repensar los vacíos y fallas existentes en el sistema de protección social, tanto se trate de problemas en la accesibilidad a los trámites y servicios, en la cantidad de cupos disponibles, y en la adecuación y calidad de los servicios. En este último aspecto resulta muy importante la supervisión de los proveedores de los servicios o efectores finales de los mismos cuando estos son proporcionados o gestionados por actores del sector privado o de la sociedad civil.

Para concluir, creemos necesario reflexionar sobre la lógica de creación de los nuevos programas sociales. Estos se crean atendiendo a diversas problemáticas sociales y poblaciones específicas, con baja cobertura en relación a la magnitud del fenómeno diagnosticado. Esto no sería un problema per se si lo consideramos como un primer momento en el ciclo del programa, donde podría pensarse como “prueba piloto” para evaluar su funcionamiento y sus logros, considerando la expansión de aquellos que generen buenos desempeños. Lo que sucede es que en lugar de pensarse de esta manera, la lógica de generación de programas ha llevado a que ante un problema que la oferta programática vigente aún no ha logrado resolver se proponga la creación de un nuevo programa social, en lugar de reformular o realizar las modificaciones necesarias de impacto en la oferta existente.

3. El problema a resolver: ¿cómo romper el círculo?

Luego de la revisión realizada sobre los programas de transferencias monetarias y los nuevos programas de proximidad instrumentados recientemente en Uruguay, consideramos conveniente efectuar algunas puntualizaciones sobre el problema de la pobreza extrema, su reproducción y su abordaje desde la política social.

Se cuestiona que tanto las transferencias monetarias y otros tipos de programas de intervención social pueden generar dependencia en los beneficiarios en lugar de promover capacidades para el trabajo. Es necesario comprender por qué se requiere la existencia de este tipo de programas, articulados en un sistema de protec-

ción social, mientras se mantengan las lógicas de desigualdad en la producción y redistribución de la riqueza. Está claro que este tipo de programas sociales no actúan sobre las causas estructurales de la pobreza, sino que pueden brindar una asistencia mínima que permita a las personas ir saliendo de “la presión de la necesidad” en los términos de Castel (2004), para luego contar con capacidades de desarrollo de estrategias individuales.

Se ha demostrado que los mercados de trabajo por si solos, sin ningún tipo de regulación estatal, no pueden convertirse en la puerta de entrada al sistema de protección social. ¿Por qué? Porque muchos de los pobres que trabajan no se encuentran formalizados y porque muchas otras personas se encuentran en una situación de vulneración de derechos tal que les impide el acceso al mercado de trabajo formal, también a la educación y a muchos otros servicios públicos.

Desde una visión más crítica, siguiendo a Álvarez Leguizamón (2011), cuando los programas sociales focalizados en la pobreza fundamentan sus objetivos en el aumento del capital humano y de las capacidades productivas de los pobres como medida para salir de su situación de exclusión, se invisibiliza lo que esto significa. Es decir, potenciar el sobre-trabajo y el autoempleo en condiciones de alta precarización y explotación de quienes tienen ya sus capacidades muy debilitadas. Por otra parte, como ya lo hemos mencionado, las contraprestaciones comúnmente requeridas suponen cierto disciplinamiento de la conducta de los pobres, que cuando no se cumplen, muchas veces por la propia situación de exclusión, refuerzan la producción de más exclusión.

Nos interesa llamar la atención sobre cómo se puede estar favoreciendo al círculo vicioso de la pobreza si no atendemos ciertas lógicas de exclusión que no están siendo contempladas o abordadas de manera efectiva por los programas sociales. Por ejemplo, las transferencias monetarias que pueden actuar como puerta de entrada al sistema de protección social y que abarcan una cobertura más amplia que otro tipo de intervenciones sociales no están exentas de lógicas de exclusión, ya que estas pueden darse de baja por el no cumplimiento de contraprestaciones⁹ o en caso de que el hogar presente cierta mejoría de su situación socioeconómica¹⁰. Al no existir un sistema de egreso que garantice el tránsito hacia la inclusión y su sostenibilidad, estas

9 AFAM-PE en Uruguay, requiere contraprestaciones en educación y salud.

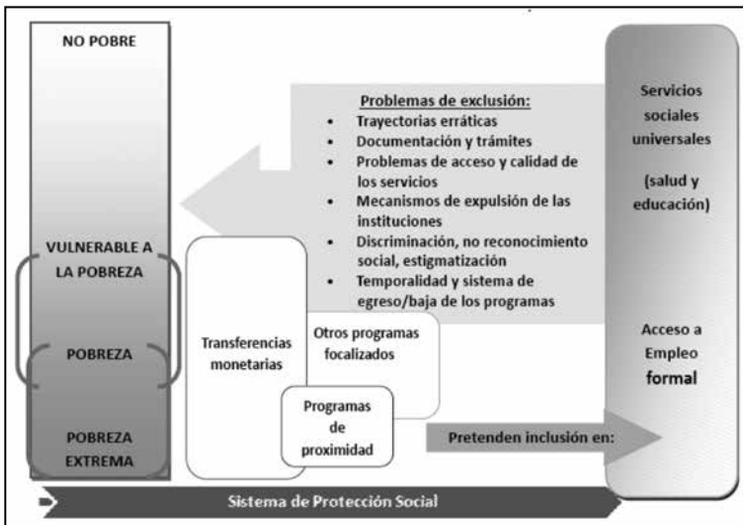
10 Tanto AFAM-PE y la Tarjeta Uruguay Social son dadas de baja si mediante el sistema de seguimiento y focalización se verifica que el hogar alcanza determinada situación socioeconómica.

personas son vulnerables a volver a la pobreza o a la extrema pobreza según sea su condición.

Por otra parte, si reparamos en los programas de proximidad que pretenden ser el vínculo hacia los servicios sociales universales, realizando intervenciones de cercanía y seguimiento continuo con las personas más excluidas, éstos - a los efectos de alcanzar sus objetivos de inclusión con éxito - debieran lograr la necesaria articulación de la intervención del Estado sobre las condiciones estructurales de las instituciones cuando estas presentan mecanismos de expulsión hacia los pobres.

En este sentido nos estamos refiriendo a: generar sistemas de alerta y re-vinculación frente al riesgo de las trayectorias erráticas (problemas de competencias básicas, de consumo problemático, de la existencia de otra lógica de valores socioculturales, etc.), a contemplar los problemas de acceso y calidad de los servicios (cobertura, disponibilidad de cupos, problemas de documentación y tramitación), a considerar la desigualdad intrínseca en los servicios sociales modificando los posibles mecanismos de expulsión de las propias instituciones que generan discriminación y estigmatización, y el no reconocimiento de la ciudadanía. El siguiente diagrama pretende ilustrar lo expuesto:

Diagrama. Problemas de exclusión en el sistema de protección social



Fuente: elaboración propia.

Es en este sentido que se propone que los programas sociales ofician como una garantía de piso mínimo en las condiciones sociales y ma-

teriales para ir “*aliviando la necesidad*”, otorgando recursos, capacidades, reconocimiento social, trabajo digno y ciudadanía, mientras se promueven modificaciones en las estructuras generadoras de la pobreza, atacando sus causas mediante otro tipo de políticas que operen en los mecanismos de producción y redistribución desigual de la riqueza.

4. Consideraciones finales

Si bien Uruguay se ubica en el contexto latinoamericano como uno de los países que se caracteriza por tener un sistema de protección social integrado (Cecchini y Martínez, 2011), aún quedan retos para continuar avanzando hacia políticas para la igualdad. Uno de los principales desafíos sobre el que hemos tratado de reflexionar en este trabajo es la inclusión de las personas en pobreza extrema.

En este sentido entendemos que los principales desafíos que presenta el sistema de protección social uruguayo, refieren por un lado, a la promoción de puentes hacia la inclusión e integración social de las personas en situación de pobreza extrema, y por otro al reforzamiento del sistema de protección social para los vulnerables a la pobreza.

Respecto al primer desafío resulta de vital importancia que los programas de intervención de proximidad logren trabajar desde la perspectiva de la modificación de la oferta pública, para romper las lógicas de exclusión.

El segundo desafío debería orientarse a pensar en la red de programas implementados desde una perspectiva de trayectorias según niveles de inclusión y sus posibles vinculaciones efectivas, generando alertas ante procesos de fractura, y fortaleciendo el nexo con programas de empleo y capacitación.

Hemos visto que uno de los mayores logros de las transferencias monetarias fue ampliar la cobertura en materia de protección social a ciudadanos no incluidos anteriormente, lo que permite fortalecer el acceso de los pobres a servicios básicos y al derecho a la protección social. No obstante persiste el reto de promover y reforzar el enfoque de derechos en este tipo de programas, avanzando hacia la desmercantilización del salario, y los servicios básicos. Consideramos que se debe garantizar un mínimo de ingreso monetario sin condicionalidad y con un sistema de egreso que otorgue sostenibilidad hacia la inclusión, manejando temporalidades acordes a los procesos que se requieran para superar las situaciones de vulneración.

También nos referimos a los nuevos programas de intervención social de proximidad que pretenden abordar problemáticas específicas de la pobreza extrema, intentando ser el vínculo hacia los ser-

vicios sociales universales y hacia la inclusión social. Resulta relevante que estos programas logren garantizar aunque sea mínimas condiciones materiales y de reconocimiento social y operar en la modificación de las lógicas de exclusión de las instituciones proveedoras de servicios.

Si bien han existido avances en la construcción de un sistema integrado y articulado de protección social, que se sustenta en un enfoque de derechos y de ciclo de vida, existen aún ciertas debilidades a resolver como la delimitación precisa y adecuada de los objetivos de los programas, la proliferación de iniciativas: su continuidad y vinculación efectiva con el resto de la oferta pública, la baja cobertura e impacto, la débil articulación entre entidades públicas. Los programas siguen operando como unidades independientes, con diversas modalidades de gestión. En el caso de que estas debilidades no logren superarse, se estará corriendo el riesgo de que las iniciativas no logren construir el puente entre asistencia, promoción, y la garantía de derechos y ciudadanía.

Existen insumos importantes para la mejora de estos aspectos, como lo son los sistemas de información creados en la última década: el Sistema Integrado de Información del Área Social, el repertorio de políticas sociales, el sistema de registro de beneficiarios de programas del MIDES, el sistema para el seguimiento de casos y focalización de programas sociales (DINEM, 2013). Estos sistemas no sólo permiten realizar el seguimiento de las trayectorias sino también identificar, dimensionar y localizar los riesgos, los vacíos en la malla de protección social, para poder abordarlos.

Por último, presentamos una serie de preguntas orientadoras que permiten reflexionar sobre el modelo de protección y desarrollo social que hay detrás de los programas sociales implementados. Algunas preguntas orientadoras en este sentido serían:

- ¿cuál es el problema social que intentamos resolver?,
- ¿a quiénes y cuántos afecta?,
- ¿existen consensos sobre la definición de este problema, su definición y su solución (a nivel de los actores políticos, la sociedad civil, la academia, los grupos de interés)?
- ¿desde qué enfoque se los diseña, desde un enfoque de derechos?
- ¿qué vínculo se establece entre la sociedad política y la sociedad civil, y cómo es el dialogo entre los diseñadores (políticos) y los ejecutores (administradores)?,
- ¿cómo construir políticas sociales participativas?

De alguna manera intentamos problematizar de qué igualdad, de qué Estado y de qué tipo de democracia estamos hablando. En sistemas de producción capitalista, posiblemente podremos mitigar la desigualdad, avanzar hacia su reducción, pero no olvidemos que la desigualdad es una condición necesaria para la acumulación de capital.

Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, Sonia 2011 «Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas. ¿Políticas de cohesión social con los pobres?» en Barba Solano, Carlos y Cohen Néstor (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea 2010 “Pobreza, desigualdad y programas de transferencias condicionadas. La experiencia reciente de Uruguay” en Serna, Miguel (coord.) *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate* (Montevideo: Udelar, Asdi, CLACSO).
- Castel, Robert 2004 *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* (Buenos Aires: Manantial).
- Castel, Robert 2010 *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo 2011 *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2010 *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Colafranceschi, Marcos y Vigorito, Andrea 2013 *Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos* (Banco Mundial).
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2007 *Plan de Equidad* (Montevideo: IMPO).
- DINEM, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo 2013 *Informe MIDES Seguimiento y evaluación de actividades y programas 20011-2012* (Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social).
- Martínez, Inés 2013 “El Estado ambidiestro: El Frente Amplio y la cuestión de la asistencia” en Midaglia, Carmen; Villarespe Reyes, Verónica y Ziccardi, Alicia (comps.) *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia 2011 “El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social”, en Idiart, Alma. (ed.): *Estado benefactor y políticas sociales. Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*. (Buenos Aires: Editorial Biblos).
- Midaglia, Carmen y Silveira, Milton 2011 “Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay” en Barba Solano, Carlos y Cohen Néstor (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social*.

Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina (Buenos Aires: CLACSO).

- Olesker, Daniel 2013 “El sistema de protección social en Uruguay” en *Seminario internacional Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal* (Montevideo: CEPAL).
- Paugam, Serge 2012 “Protección y reconocimiento. Por una sociología de los vínculos sociales” en *Papeles del CEIC*, (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva- Universidad del País Vasco) Vol. 2012/2, N° 82.
- Robles, Claudia 2013 “La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro” en Midaglia, Carmen; Villarespe Reyes, Verónica y Ziccardi, Alicia (comps.) *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Sepulveda, Magdalena 2014 *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Valencia Lomeli, Enrique 2008 “Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un Balance: aportes, límites y debates” en *Annual Review of Sociology*, Vol 34.

La estratificación social como reto para el ajuste de los sistemas de bienestar

Florencia Antía, Marcelo Castillo
y Carmen Midaglia

Resumen

En Uruguay al igual que en buena parte de América Latina procesaron una serie de cambios en los sistemas de protección social que supusieron revisiones de aquellas arenas de políticas sociales estratégicas para la integración e inclusión social. En ese escenario regional las dos últimas administraciones a cargo de los gobiernos de izquierda del Frente Amplio (2005-2015), impulsaron serias transformaciones de la matriz de seguridad social dirigidas a restablecer algunos de los clásicos rasgos proteccionistas nacionales y, a la vez, reinstalar instrumentos tradicionales de redistribución de beneficios socioeconómicos.

En este contexto político de modificaciones de las principales políticas so-

Abstract

In Uruguay, as in much of Latin America was indicted a number of changes in the social protection systems which involved a review of those arenas of strategic social policies for integration and social inclusion. At that stage the last two regional administrations run by leftist governments of the Frente Amplio (2005-2015), prompted serious changes in the social security matrix aimed at restoring some of the classic national protectionist features and, at the same time, reinstalling traditional instruments of redistribution of economic benefits.

In this political context of changes in key social policy, this article aims to analyze the relevance of the Uruguay-

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

ciales, el presente artículo tiene como objetivo analizar la pertinencia del sistema uruguayo de bienestar para atender las necesidades y riesgos de los distintos estratos sociales, en particular de aquellos en situación de pobreza y/o con altas chances de empobrecerse. En definitiva se pretende relacionar el esquema de protección social con la estructura de vulnerabilidades a las que están expuestos los distintos sectores sociales.

an welfare system to meet the needs and risks of different social strata, especially those living in poverty and / or high chances of becoming poor. Ultimately we intend to link the scheme of social protection with the structure of vulnerabilities that are exposed to different social sectors.

Social stratification the challenge for the adjustment systems wellness

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

Florencia Antía

Doctora en Ciencia Política por el Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual de Rio de Janeiro. Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay.

PhD in Political Science from the Institute for Social Studies and Political State University of Rio de Janeiro. Professor and researcher at the Institute of Politics at the Faculty of Social Sciences of the University of the Republic of Uruguay Science .

Marcelo Castillo

Candidato a magíster en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Es docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay.

Master's candidate at the Faculty of Social Sciences of the University of the Republic , Uruguay . He is a professor and researcher at the Institute of Politics at the Faculty of Social Sciences of the University of the Republic of Uruguay Science.

Carmen Midaglia

Doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Brasil. Es docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay.

PhD in Political Science by the University Research Institute of Rio de Janeiro , Brazil . He is a professor and researcher at the Institute of Political Science of the Faculty of Social Sciences of the University of the Republic , Uruguay .

FLORENCIA ANTÍA, MARCELO CASTILLO Y CARMEN MIDAGLIA

Palabras clave

1| Políticas Sociales 2| Protección Social 3| Integración 4| Inclusión 5| Pobreza

Keywords

1| Social Policies 2| Social Protection 3| Integration 4| Inclusion 5| Poverty

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

ANTÍA, Florencia *et al.* La estratificación social como reto para el ajuste de los sistemas de bienestar. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (3): 101-132, segundo semestre de 2015.

La estratificación social como reto para el ajuste de los sistemas de bienestar¹

1. Introducción

América Latina ingresó en el siglo XXI mostrando pautas de desempeño económico y político que parecen distanciarse de su trayectoria histórica y disminuir la heterogeneidad interna continental. En este nuevo escenario, se ha registrado la permanencia de sistemas democráticos y un ritmo sostenido de crecimiento en una proporción significativa de países, pese a que en el presente se reconocen síntomas de desaceleración de la economía en la región.

En materia de protección social también se advierte cierto nivel de reposicionamiento del Estado en diversas arenas de políticas públicas en un contexto de globalización económica, luego de la experiencia en la década del '90 de retracción y recorte de la intervención pública.

Existe cierto consenso político y académico respecto que Latinoamérica comenzó a transitar una fase post-recorte de las políticas públicas (*postretrenchment politics*), sobre todo en el campo de las políticas de bienestar, que consiste en intentos de disminuir las inequidades sociales, que en la mayoría de los casos son liderados por las administraciones políticas a cargo de fuerzas o partidos de izquierda o también denominados progresistas (Ewig y Kay, 2011).

Uruguay compartió esa conducta política regional, y en los últimos diez años procesó un conjunto de cambios en su sistema protección social, que adquirieron un importante impulso en el primer gobierno de izquierda (2005-2010) a cargo del Frente Amplio, y

¹ La base empírica de este artículo refiere al trabajo realizado en el marco de un convenio celebrado entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Departamento de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República) en el año 2012. El equipo encargado de este estudio estuvo integrado por: Florencia Antía, Marcelo Castillo, Carmen Midaglia y Martín Sanguinetti. Véase Midaglia, Antía, Castillo y Sanguinetti (2012).

supusieron una intensa revisión de aquellas arenas de políticas sociales estratégicas para la integración e inclusión social.

En este marco, se pueden identificar una serie de transformaciones de la matriz general de seguridad social, que continúan hasta el presente, dirigidas a restablecer algunos de los clásicos rasgos proteccionistas nacionales y, al mismo tiempo, reinstalar instrumentos tradicionales de redistribución de beneficios socioeconómicos. Las mencionadas modificaciones se realizaron fundamentalmente en las arenas de trabajo, salud y asistencia social, que a la vez contemplaron ajustes organizativos, institucionales y de orientación de las acciones públicas.

En materia laboral se identifican tres líneas de revisión: reformas legislativas estructurales, incorporación de nuevos grupos de población en el sistema de relaciones laborales y el fortalecimiento así como extensión de los procesos de diálogo social.

Un segundo tipo de cambio sustantivo, refiere a la política sanitaria, en la medida en que se instrumentó una reforma sectorial, aún en proceso, que pretende instalar un Sistema Nacional Integrado de Salud.

Un último eje de reforma a destacar involucró el componente de asistencia pública, impulsando la creación de una agencia estatal, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), dedicada al tratamiento de problemáticas asociadas a la pobreza y vulnerabilidad, así como la puesta en marcha de una serie de planes sociales, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES 2005-2007) y el Plan de Equidad vigente desde el 2008 hasta el presente, dirigidos a corregir déficits socioeconómicos de los grupos poblacionales más desfavorecidos de la escala social.

También se llevaron a cabo otras iniciativas públicas que no tuvieron el alcance de una reformulación importante en las arenas de política de referencia. Así, aunque se promovió un cambio en la estructura de gobierno en el campo educativo, el ajuste del sistema de enseñanza público continúa siendo una asignatura pendiente, que figura en la agenda del tercer gobierno a cargo de la izquierda política.

Este conjunto de cambios brevemente indicados en diversas arenas de políticas sociales, tendieron a corregir esencialmente los principales déficit sectoriales, intentando mejorar la eficiencia de las intervenciones estatales, así como ampliar la cobertura de las prestaciones. Se consideró la incorporación de los segmentos poblacionales excluidos de los amparos públicos, a la vez que se buscó promover cierto nivel de solidaridad social en el financiamiento de las reformas y de las nuevas estrategias sociales.

Cabe destacar que se desplegaron un importante número de medidas asistenciales destinadas a abordar las situaciones de extrema pobreza y vulnerabilidad que si bien lograron incluir a nuevos grupos sociales al esquema de protección, a la vez tendieron a *residualizar* su participación. En este marco, se enfatizó en las situaciones sociales especiales y no se establecieron formas de complementación con las políticas sectoriales de opción de universal, corriéndose el peligro de aumentar la fragmentación de la oferta pública social.

Además de estas deficiencias de articulación institucional en el campo público social, no pareció que se le prestara suficiente atención política a la formación de apoyaturas socioeconómicas de sustento y profundización de las mejoras genéricas del esquema de bienestar.

En este nuevo escenario de revisiones de las principales políticas sociales, el presente artículo tiene como objetivo analizar la pertinencia del sistema uruguayo de protección social para atender las necesidades y riesgos de los distintos estratos sociales, en particular de aquellos en situación de pobreza y/o con altas chances de empobrecerse. En definitiva se pretende relacionar el esquema de bienestar social con la estructura de vulnerabilidades a las que están expuestos los distintos sectores sociales.

2. La importancia política de considerar a los estratos sociales en los análisis sobre la reconfiguración de los sistemas de protección

La construcción de los sistemas de bienestar universalistas más extendidos en Europa, los escandinavos, tuvieron en consideración las expectativas de protección de los sectores sociales medios, de manera de consagrar una amplia base de apoyo financiero y político para sostenerlos y proyectarlos en el futuro con las adaptaciones necesarias a las nuevas condiciones económicas mundiales (Esping-Andersen, 2000; Korpi y Palme, 1998).

El papel que han cumplido las clases medias ha sido fundamental en la distribución de bienestar en esas sociedades, en la medida que aseguraron prestaciones de alta calidad en resguardo de la satisfacción de sus propias necesidades e intereses, permitiendo a la vez, que los segmentos poblacionales desfavorecidos tuvieran la oportunidad de compartir altos niveles de seguridad social y por ende trascender las barreras económicas de su posición social de origen (Esping-Andersen, 2000; Korpi y Palme, 1998).

En esa clave una serie de estudios latinoamericanos han explorado el potencial rol que podrían desempeñar los sectores medios en el mejoramiento de los niveles de desigualdad social a través de la

reconfiguración de los sistemas nacionales de protección, sobre todo en aquellos países de ingresos medios (Traversa, 2010).

La inquietud académica por abordar los esquemas de bienestar en clave de estratos sociales obedece a una serie de razones analíticas y políticas, entre las que figuran:

- 1| la instalación en el continente desde los años ochenta y noventa de una visión simplificada de la estructura social, propiciada por el discurso de reforma pro-mercado, la que pasó a analizarse en términos dicotómicos entre poblaciones pobres y no pobres;
- 2| ese tipo de enfoque llevó a estudiar en detalle a los sectores considerados pobres, fundamentalmente desde la perspectiva de ingresos, opacando las vulnerabilidades y problemáticas del resto de los segmentos sociales, sobre todo de los más cercanos en la escala social;
- 3| en consecuencia se promovieron un cúmulo de políticas sociales focalizadas, que tendieron a estabilizarse en la región, definiendo criterios de selección de beneficiarios que apenas atendieron las diferencias y similitudes de bienestar de los diversos grupos sociales.
- 4| En los últimos treinta años las ciencias sociales latinoamericanas han mostrado un creciente interés sobre los problemas de pobreza y exclusión social en detrimento de los análisis sobre las condiciones de vida y movilidad de los sectores socioeconómicos. No obstante, importa señalar que recientemente se han realizado estudios sobre las clases medias regionales, aunque no con la profundidad y extensión de los referidos a la pobreza². Pero más allá de estos avances en el conocimiento de segmentos específicos de población, se debe reconocer que *“(...) no es lo mismo centrar la indagación aisladamente sobre grupos (...) que se encuentran en los extremos de la estratificación social que hacerlo a partir de su consideración sistémica al interior de la totalidad de la estructura (...) social.”* (Filgueira, 2001: 8).

La adecuada comprensión de la estructura de vulnerabilidades de una sociedad en un período histórico no puede aprehenderse cabalmen-

2 Entre otros ver: Franco, Hopenhayn y León (2011 y 2010); Cruces, López-Calva y Battiston (2010).

te mediante consideraciones parciales de algunos de los segmentos de población, y menos contemplando sólo los niveles de ingresos como el elemento estructurador de la posición de clase socioeconómica. En las restricciones a la adquisición de bienestar operan un conjunto de factores que tornan pertinente un abordaje multidimensional de este tipo de problemática, entre los que se destacan, la falta de recursos económicos, la inserción precaria en el mercado de empleo, los bajos niveles educativos, la ausencia o deterioro del capital físico –vivienda, que deben considerarse en tanto ejes esenciales de acción de las políticas sociales (Halleröd y Larsson, 2008).

Los actuales esfuerzos políticos y académicos por desentrañar la compleja lógica distributiva que caracteriza los países de América Latina pone de manifiesto la inadecuación de diseñar políticas públicas unidimensionales –con referencia a una sola carencia–, con una lógica de acción en clave de programas públicos, fragmentados y sin conexión institucional con el resto de las prestaciones sociales.

A esto se agrega, la necesidad de identificar la extensión de los estratos medios, fundamentalmente de los calificados de medio-bajos, en la medida que se supone se ha dado un incremento significativo del tamaño de los mismos desde los primeros años siglo XXI, como contracara del descenso de los índices de pobreza regional, pero a la vez se alerta sobre la inestabilidad de la posición social adquirida.

Los grupos medio-bajos son definidos como aquellos que se encuentran por encima de las situaciones de pobreza en perspectiva multidimensional, pero carecen de los recursos consolidados para asegurarse una completa protección contra la pobreza frente a crisis y/o desaceleración del crecimiento económico nacional, así como a las contingencias de las etapas del ciclo vital que limita la obtención de recursos sociales (fundamentalmente infancia y vejez) (Torche y López-Calva, 2011).

No hay lugar a duda que ese resulta ser un estrato social clave en vida política de la región, ya que su posición en la escala social lo consagra como un grupo con importantes posibilidades de modificar la orientación de las políticas de protección nacional, esencialmente en los países de ingresos medios y con tradición de bienestar como los del Cono Sur. Su potencial papel de “bisagra” por la cercanía entre las clases medias consolidadas y los segmentos pobres genera oportunidades políticas de construcción de coaliciones de apoyo en pro de mejoras de las protecciones sociales, y en el peor de los casos de resistencias a los recortes de las políticas de distribución progresiva de bienes sociales.

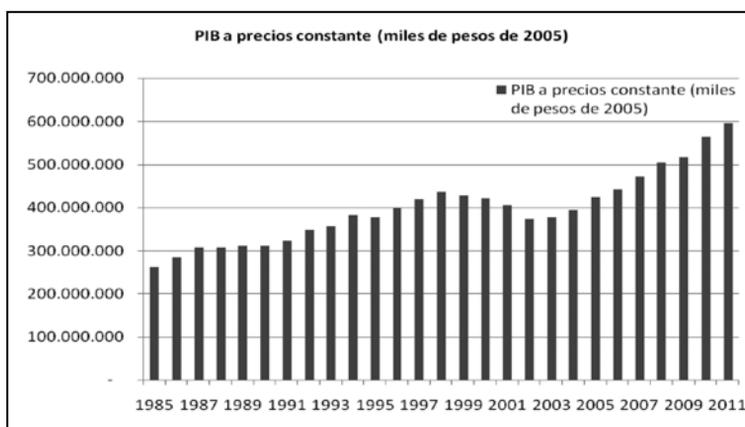
3. La Estructura Social uruguaya

En base a lo ya planteado, resulta imprescindible tomar en cuenta las discusiones metodológicas que buscan complejizar los análisis de las dinámicas de distribución de bienestar en las sociedades actuales, en la medida que el enfoque multidimensional de las vulnerabilidades hace posible instalar un debate sobre los necesarios ajustes del esquema de bienestar del país ante las problemáticas sociales imperantes.

Previamente a exponer los rasgos fundamentales de la estructura social uruguaya, interesa considerar brevemente el contexto económico y social de referencia desde los primeros años del nuevo siglo hasta el presente.

Uruguay experimentó en el año 2002 una profunda crisis económica y social, que afectó fuertemente el desempeño de los principales indicadores sociales. Junto a la drástica caída de la actividad económica, se produjo un aumento de la incidencia del desempleo, la pobreza y la indigencia, que alcanzaron niveles sin precedentes en la historia del país. La economía comenzó a recuperarse lentamente en el año 2004, iniciándose así una fase expansiva que se extiende, aunque con menor ritmo, hasta la actualidad, registrándose para el período 2005–2012 un sostenido aumento del PIB del 5,8% acumulativo anual (Gráfico 1). En paralelo, se dio un continuo crecimiento de los montos asignados al Gasto Público Social como porcentaje del PBI.

Gráfico 1. Evolución del Producto Bruto Interno a precios constantes (1985-2011)



Fuente: Bonino, Román, y Willebald, (2012).

Frente a esa profunda crisis económica los porcentajes de pobreza e indigencia aumentaron de forma significativa para comenzar a dismi-

nuir de manera continuada entre el año 2004 (40% de pobreza) y el 2012 (13%). Similar evolución tuvieron las cifras de indigencia, con un 4,7% en 2004, que en 2012 se había reducido al 0,6% de la población.

Gráfico 2. Evolución de la Pobreza e Indigencia 2001 - 2012



Fuente: Pobreza: INE 2013: cuadro 7. Incidencia de la pobreza en personas, total país 5000+-. Método del ingreso 2006 (todos los años, salvo 2001) INE 2006: cuadro 37 (año 2001).

Indigencia: INE 2013: cuadro 2. Incidencia de la indigencia en personas, total país 5000+-. Método del ingreso 2006 (todos los años, salvo 2001). INE 2006: cuadro 36 (año 2001).

Más allá de que al inicio del siglo XXI Uruguay pasó por una de las peores crisis de su historia como ya se indicó, el panorama emergente de esa crítica situación económica no revistió las características de extrema gravedad que alcanzó en otros países de la región. Si bien, como se pudo notar, empeoraron las condiciones de bienestar social de la población –en particular, la pobreza y la desigualdad–, es razonable pensar que las características del sistema protección social del que disponía el país, amortiguaron en parte la desmejora de las condiciones de vida de amplios sectores sociales.

Teniendo en cuenta el contexto socioeconómico de referencia interesa observar las principales características de la estructura social nacional para, una vez caracterizada, ponderar cómo los principales cambios en las políticas sociales realizados en los última década generaron mejoras en los niveles de protección social de los grupos en condición de vulnerabilidad a la pobreza y, a la vez, propiciaron soportes sociales de las medidas públicas impulsadas.

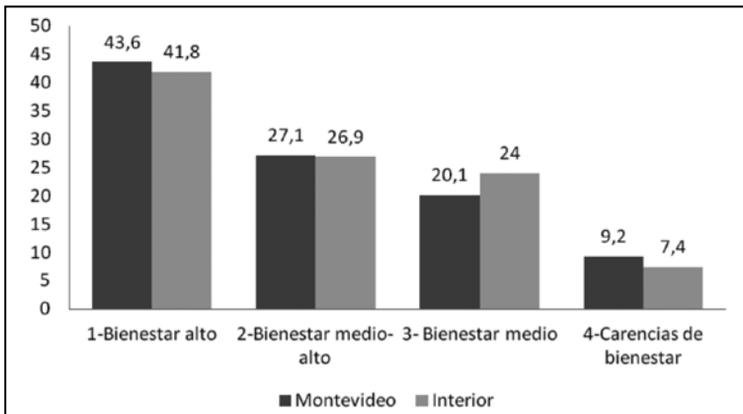
Para establecer las principales características de la estructura social nacional se aplicó una estrategia metodológica que permitió identificar la situación de los diferentes estratos según una serie de dimensiones que puedan ser utilizadas como indicadores del grado de bienestar de los individuos o unidades familiares. Así, para analizar la

situación socio-económica de los hogares uruguayos se realizó un abordaje multidimensional de su nivel de confort y bienestar, a partir de procesamientos de la Encuesta Continua de Hogares que lleva adelante el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) correspondiente al año 2011³. La caracterización que se presenta a continuación intenta definir empíricamente y conceptualizar los diferentes grupos socioeconómicos y considerar la distribución diferencial de vulnerabilidades en el país.

3.1. Los estratos socioeconómicos en Uruguay

Mediante la metodología utilizada (explicitada en Anexo) se pudo identificar a cuatro agrupamientos o estratos sociales con niveles diferenciales de acceso al bienestar tanto para la capital del país como el Interior urbano. En ambos contextos se clasificó a un primer grupo, al que se le denominó como de “Bienestar alto” (Nº1) que es que es el más numeroso al representar un 43,6% de los hogares montevideanos y un 41,8% de los del Interior. Luego, le siguen dos conglomerados de proporciones similares: el Nº2, que tiene condiciones de bienestar medio-altas, y el Nº3, que presenta niveles de bienestar medio. En el otro extremo de la escala se registra un sector de unidades familiares calificado en términos de “Carencias de bienestar” (Grupo Nº4) que resultó ser el menos numeroso, al alcanzar 9,2% de los hogares en la capital de país y 7,4% de los del Interior urbano (Midaglia et al, 2012).

Gráfico 3. Proporción de hogares agrupados en cada conglomerado, Montevideo e Interior urbano (2011)



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

³ Una síntesis de la metodología utilizada para la identificación de los diversos estratos se puede consultar en el Anexo del presente artículo.

Los cuatro estratos relevados se diferencian no sólo por sus condiciones de bienestar, sino por una serie rasgos sociodemográficos relativos al tamaño medio de los hogares, la edad promedio de los mismos, el clima educativo imperante en esa unidad, los niveles de ingreso y la condición de pobreza monetaria. La tabla que sigue describe esas características de los grupos.

Cuadro 1. Perfil socio-económico de los hogares por grupo, Montevideo e Interior

Grupos	Promedio de personas por hogar		Tasa de dependencia		Jefatura femenina		Ingreso per cápita		Clima educativo del hogar	
	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.
1-Bienestar alto	2,63	3,1	0,43	0,49	40,7	33,4	28.330	17.710	14,7	11,7
2-Bienestar medio-alto	2,58	2,4	0,94	1,04	41,3	41,1	17.350	12.670	8,3	6,6
3- Bienestar medio	2,59	3,0	0,79	0,69	54,9	48,8	12.110	7.540	8,6	7,3
4-Carencias de bienestar	3,69	4,1	0,85	0,81	43,0	36,3	7.294	7.303	7,2	7,1
5-Total	2,70	2,9	0,65	0,67	43,9	39,3	20.161	13.150	11,0	8,9

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

Como se aprecia en el cuadro 1 el conglomerado que presenta *carencias de bienestar* (N°4) se conforma por hogares numerosos (en promedio 3,7 y 4,1 personas para Montevideo e Interior respectivamente), muestra niveles educativos bajos (en promedio, apenas supera la educación primaria tanto en la capital como en el Interior) y es, al mismo tiempo, es el grupo con menores ingresos per cápita.

Ese segmento social tiene una tasa de dependencia elevada (0,85 y 0,81), la que se traduce en que de cada 10 personas en edad activa hay 8,5 en Montevideo y poco más de 8 en el Interior en edad inactiva, y éstos son fundamentalmente niños y adolescentes, acorde con la tesis planteada en otros estudios acerca de la infantilización de la pobreza. Asimismo, este grupo es que presente mayor incidencia de la pobreza monetaria (53% y 75% en Montevideo e Interior, respectivamente) (Midaglia et al, 2012).

Cuando se aborda la condición laboral de los miembros de los distintos estratos se aprecia que en los hogares de bienestar alto y medio-alto predominan las unidades compuestas por trabajadores plenos, es decir, que carecen de problemas laborales⁴. A medida que se

⁴ La definición de cada una de las variables incluidas en la dimensión laboral se puede consultar en el Anexo del presente artículo.

pasa hacia el resto de los grupos las condiciones laborales empeoran, con un mayor peso de hogares problemáticos y una menor relevancia de los hogares calificados como plenos.

A la vez, los diversos sectores presentan niveles diferenciales de acceso a los beneficios de los servicios sociales, asociados a sus específicas composiciones sociodemográficas, niveles de ingreso e inserción en el mercado de trabajo de los miembros de los hogares.

Como era de esperar, para un país con una tradición robusta de bienestar social, la mayoría de los conglomerados se encuentran protegidos de alguna manera, ya sea desde grados muy básicos de confort hasta niveles superior al promedio de la población. Este resultado no llama la atención, en la medida que Uruguay supo contar con un esquema de protección extensivo e inclusivo del conjunto de los estratos sociales que se fue construyendo desde las primeras décadas del siglo XX, y que simultáneamente procesó la reforma socioeconómica de orientación al mercado de manera moderada, sin desmontar el “núcleo duro” de esquema de seguridad social.

El análisis del acceso y tipo de atención en salud según los estratos sociales muestra que el segmento de *bienestar alto* (Nº1) y *medio-alto* (Nº2) recurre mayoritariamente al componente privado mutual del sistema mientras que los del estrato medio (Nº3) asiste en proporciones significativas al sector público y el segmento con carencias extremas se concentra en el polo estatal (Salud Pública) y subsidiariamente en las instituciones sanitarias policiales y municipales. Por su parte, los seguros privados de salud tienen cierta gravitación en el grupo de bienestar alto (Nº1) (Midaglia et al, 2012).

La consideración de otras prestaciones públicas, en particular aquellas no contributivas y relativamente nuevas (Asignaciones Familiares del Plan de Equidad –AFAM, equivalente a transferencia de renta condicionada- y Tarjeta Alimentaria) tienden a cubrir al grupo calificado como pobre (Nº4) y al medio (Nº3), y apenas presentan algún grado de presencia en los demás estratos. La evidencia recogida muestra algunos posibles vacíos de cobertura en particular de la prestación de las asignaciones familiares en la protección de los más jóvenes, producto seguramente de la operativa de un conjunto de factores de diversa naturaleza, relativos a: ingresos del hogar superiores a los requeridos para la recepción de ese tipo de prestación; problemas legales en la tenencia de los menores de edad; desvinculación educativa, etcétera.

3.2. El estrato medio-bajo: los vulnerables a la pobreza

En el estudio de los estratos, se observa que en particular el considerado medio, presenta altos grados de heterogeneidad interna en términos

esencialmente de las condiciones de la vivienda y menor medida del confort, que alertó sobre la necesidad de depurarlo para identificar a los sectores de población con una pertenencia límite a ese grupo, es decir, el estrato medio-bajo.

A partir de la aplicación de instrumentos metodológicos específicos (explicitados en el Anexo), se ubicó un segmento social susceptible de empeorar su situación de bienestar frente a acontecimientos de excepcionalidad externa -crisis económicas, problemas de salud, fallecimiento de familiar, etc.-, así como por la etapa vital de los integrantes de hogar. Ese sector de población se lo denominó “Vulnerable”, teniendo en cuenta la precariedad de su ubicación en la escala social y la imposibilidad de asegurarse una completa protección contra la pobreza frente a diversas situaciones desfavorables.

De acuerdo a la tabla que sigue, en Montevideo el agrupamiento definido como *Vulnerable* (también denominado *medio-bajo*) se compone por un total de 60.535 hogares, mientras que en el Interior es algo mayor y comprende a 69.082 de esas unidades, con lo cual representa al 12% y 13% del total de los hogares, respectivamente. Paralelamente, respecto al número de personas ese agrupamiento está compuesto por 159.011 en Montevideo y 209.622 en el Interior urbano. El promedio de personas por núcleo familiar los asemeja al conglomerado de mayor bienestar y lo aleja levemente de los hogares considerados bajo el calificativo de *Carencias de bienestar* (Grupo N°4). (Midaglia et al, 2012).

Cuadro 2. Perfil socioeconómico de los hogares del grupo vulnerable

Grupo	Promedio de personas por hogar		Jefatura femenina del hogar en porcentaje		Ingreso per cápita		Promedio del clima educativo del hogar		Tasa de dependencia	
	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.	Mont.	Int.
Vulnerable	2,63	3,03	53,8	50,6	11.780	6.962	8,2	7,2	0,83	0,72

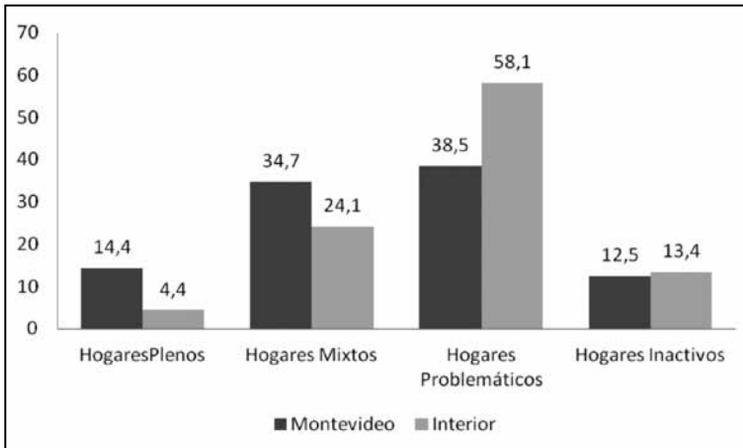
Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

De los hogares identificados en el estrato *Vulnerable* la cuarta parte está en situación de pobreza medida en términos de ingreso, mientras que la incidencia de la indigencia es baja, de un 1% de las familias tanto para Montevideo como para el Interior urbano. La problemática relativa a la insuficiencia de ingresos se encuentra íntimamente relacionada con las modalidades de inserción en el mercado de empleo, ya que mayoritariamente se desempeñan en tareas poco calificadas y además presentan un capital educativo bajo o moderado. Paralelamente, tal

como se aprecia en el cuadro, para las dos zonas en que fue dividido el análisis la mayoría de los hogares de este grupo tiene jefatura femenina y, como dato adicional se puede agregar que las mismas poseen en amplia proporción, menores de edad a cargo.

Como se puede apreciar en el gráfico 2, este estrato tiene, con independencia de su localización territorial (Montevideo e Interior urbano) un porcentaje alto de unidades familiares con un clima laboral mixto, problemático o en condición de inactividad. Los hogares de ese estrato con trabajadores problemáticos son mayoritarios, alcanzando un 38,5% en Montevideo y 58,1% en el Interior⁵.

Gráfico 4. Clima laboral del hogar en el estrato vulnerable, Montevideo e Interior (2011)



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

Una singularidad del agrupamiento vulnerable es que la mayoría de los jefes de familia no trabajan (40%), y en paralelo, entre los hogares con población activa, la mayoría son asalariados privados, seguidos por cuentapropistas con local y una minoría que son trabajadores públicos. Los empleos de este segmento de población tienen cierto grado de inestabilidad, especialmente los cuentapropistas.

El nivel educativo alcanzado por la población en edad de trabajar de este conglomerado explica en parte la vulnerabilidad laboral de los hogares y más aún respalda el supuesto de que las actividades que desarrollan carecen de una alta calificación. En este aspecto se

⁵ Importa reiterar que las categorías de la dimensión laboral se pueden consultar en el Anexo.

presentan diferencias entre la capital del país y el Interior urbano, ya que en este último existe una mayor concentración de población sin educación o con primaria incompleta.

Cuadro 3. Años de educación para la población en edad de trabajar (14 a 64 años) en el grupo vulnerable, Montevideo e Interior del País (Porcentaje)

Tramos de educación	Porcentaje	
	Montevideo	Interior urbano
Sin educación	0,9	1,9
Educación primaria incompleta	3,5	9,3
Primaria completa	22,0	33,7
Educación media incompleta	59,6	49,0
Educación media completa	7,6	3,8
Más de 12 años de educación	6,3	2,3
Total	100	100

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

En cuanto a la cobertura sanitaria este estrato social tiene un importante acceso a los centros colectivos de asistencia médica –mutualistas– ya que en esas instituciones se atiende el 47% de los integrantes de ese segmento social. En este sentido, parece correcto considerar que la atención que tienen los trabajadores formales, sus hijos y gradualmente sus cónyuges, en aquellos hogares con inserción plena o mixta en el mercado laboral, facilita el acceso a esas mutualistas de salud. Es alto también el porcentaje de personas, 40%, que tienen cobertura a través de los prestadores públicos del sistema, lo cual se relaciona con los bajos ingresos laborales y su problemática vinculación con el mercado de empleo que presenta ese grupo.

Cuadro 4. Cobertura de salud en el grupo vulnerable para Montevideo e Interior del país (Porcentaje)

Prestadores	Porcentaje	
	Montevideo	Interior urbano
Administración de Servicios de Salud del Estado (Público)	40,0	70,0
Instituciones Médicas de Asistencia Colectiva -IAMC- (Mutualistas)	47,0	18,8
Seguros privados	0,2	0,0
Atención Policial-Militar	5,0	3,3
Previsión social	1,0	0,2
Otros	5,0	3,2

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2011.

En el campo de la protección social se reitera la tendencia que ya se identificó en el análisis general de los estratos sociales y en particular del denominado de *Bienestar medio* (identificado como Grupo N°3). En el grupo *vulnerable*, las tradicionales asignaciones familiares contributivas cubren apenas al 4,4% de los hogares con niños y adolescentes en Montevideo y al 6,2% en el Interior. Sin embargo existe una importante incidencia de las asignaciones familiares no contributivas que forman parte del Plan de Equidad, que llegan al 64% de los hogares vulnerables de Montevideo y al 71% de los del interior del país. El acceso efectivo de este estrato a estas transferencias tiende a coincidir con la problemática inserción laboral de los trabajadores de esas unidades (Midaglia et al, 2012).

Una vez caracterizado a este segmento calificado como *vulnerable* a la pobreza interesa resaltar que este conglomerado presenta una serie de rasgos relativamente parecidos al grupo denominado como de *carencias de bienestar*. En ese sentido en ambos sectores se constatan importantes déficits en materia laboral y a su vez presentan niveles educativos bajos, lo que lleva a que a una inserción problemática en el mercado de trabajo. Concretamente, los hogares del Interior del país del grupo *vulnerable* tienen el mismo promedio de años de educación formal que los del estrato con *carencias de bienestar*. De forma adicional se puede decir que en materia de protección social la atención sanitaria pública tiene una fuerte incidencia en ambos agrupamientos, de forma similar que las transferencias monetarias no contributivas.

Ese conjunto de rasgos similares del conglomerado *vulnerable* respecto del de *carencias de bienestar* permite afirmar que el ajuste del esquema de protección social debe considerar estas semejanzas e intentar reducir los niveles de fragmentación derivados de intervenciones focalizadas exclusivamente en los sectores de mayor precariedad socioeconómica.

En suma, la distribución general de bienestar y vulnerabilidades entre los cuatro conglomerados de la población en la capital y en el Interior del país muestra diferencias que justifican su ubicación particular en la estructura social. Las divergencias entre ellos involucra a las cuatro dimensiones sobre la que se construyó el análisis de dicha estructura social, a saber: vivienda, confort, educación y trabajo. Sin embargo, se tornan más relevantes las educativas y laborales, como se pudo constatar a partir del análisis de la situación de cada uno de los cuatro grupos considerados en esas dos arenas de política.

Resulta evidente que pese a los diferentes servicios sociales a las que acceden los grupos sociales, la mayoría de la población se encuentra cubierta por prestaciones públicas ya sea de naturaleza

contributiva o no contributiva. En este plano se reitera la tendencia del tipo de protección según estrato social, ganando terreno la intervención estatal y no contributiva a medida que empeora la situación de bienestar de los sectores sociales. En este contexto, las reformas y nuevas medidas públicas instrumentadas por los gobiernos de la coalición de izquierda, parecen favorecer de manera directa a los conglomerados con *Bienestar medio* (N°3) y con *Carencias de bienestar* (N°4).

Una vez presentada la estructura de socioeconómica nacional, y en atención a las características más sobresalientes del grupo catalogado en términos de *vulnerable* a la pobreza, surge la necesidad de explorar de qué manera se ha revisado últimamente el esquema de protección social y en particular si los ajustes procesados contemplan la situación de los hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza.

4. Las reformas de las políticas sociales en Uruguay a partir de 2005: la incorporación de los estratos pobres y vulnerables sobre bases segmentadas

Como destacamos anteriormente, desde la llegada al gobierno de la coalición de izquierda Frente Amplio en 2005, el país ha transitado por un camino de cambio en la oferta general de políticas sociales y en el grado de regulación del mercado laboral.

Las llamadas reformas estructurales que fueron predominantes a finales de los ochenta en los países de la región como una alternativa al modelo de sustitución de importaciones heredado de la segunda mitad del siglo XX, nunca lograron en Uruguay el grado de implantación que en otros países de la región, como por ejemplo, Chile y Argentina. Al menos dos factores permiten comprender este moderado avance de las reformas pro mercado en el país. En primer lugar, el legado histórico en materia de protección y la arraigada cultura estatista que el mismo promovió (Filgueira et al, 1989). En segundo lugar, la fuerte incidencia ejercida por dos actores de veto clave como el sindicalismo en alianza con la fuerza política de izquierda, que haciendo uso, entre otros, de mecanismos de democracia directa, lograron frenar las iniciativas más radicales de privatización de servicios y empresas públicas (Filgueira y Papadópulos, 1996).

Durante la hegemonía del modelo pro mercado, los dos sectores que fueron objeto de las reformulaciones más importantes fueron el laboral y el de la seguridad social (Midaglia y Antía, 2007). En el ámbito de trabajo, los Consejos de Salarios de negociación colectiva que habían sido reinstalados a la salida de la dictadura fueron eliminados a comienzos de los 90', en un proceso de desregulación del

mercado de empleo que buscaba reorientar la estructura productiva del país mediante la apertura comercial y la flexibilización laboral.

En relación a la seguridad social se sustituyó el clásico esquema de reparto intergeneracional, caracterizado por el monopolio estatal, por otro de naturaleza mixta. Por un lado se mantuvo el polo público con el régimen solidario a cargo del Banco de Previsión Social (BPS) y por otro, se introdujo un nuevo componente de capitalización individual administrado por agentes privados -Administradoras de Fondos de Ahorro Previo (AFAP)-, incorporando una nueva fuente de segmentación a un sistema históricamente fragmentado.

Partiendo de la moderada implantación de las reformas neoliberales en el campo de las políticas sociales, sobre todo en perspectiva comparada, es posible afirmar que a partir de 2005 el país experimentó un cambio en su sistema de protección social, en el que la intervención estatal comenzó a jugar un papel más importante, de la mano de los gobiernos de centro-izquierda a cargo del Frente Amplio.

Este partido asumió el gobierno por primera vez en el contexto de un fuerte deterioro económico y social (antes referido), y posteriormente fue reelegido para un segundo y tercer mandato (2010-2015 y 2015-2020). En el primer gobierno a cargo de esa fuerza política se impulsaron una serie de ajustes y revisiones en materia de políticas de bienestar social, que tuvieron la intención de resolver un conjunto de situaciones vinculadas a la pobreza, los alcances de la protección social, como los patrones de distribución económica⁶.

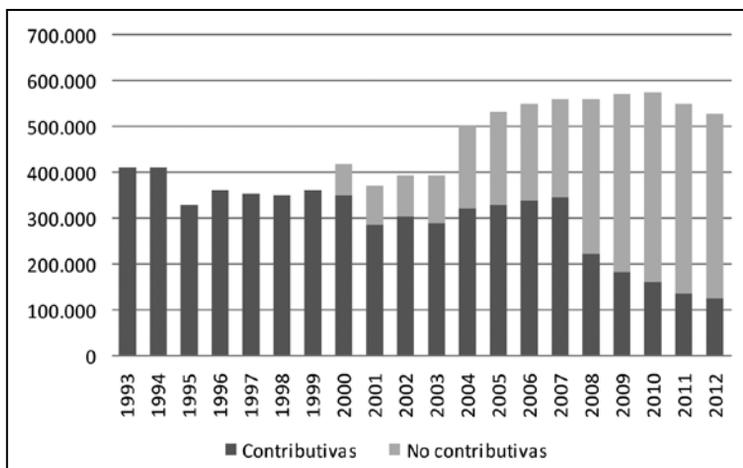
Las reformas que tuvieron lugar en distintos ámbitos facilitaron la incorporación a la protección social de sectores anteriormente no contemplados, que abarcaron a los estratos pobres y vulnerables a la pobreza, pero lo hicieron sobre bases segmentadas, lo cual supuso niveles de beneficios diferentes para cada uno de ellos (Antía et al. 2013).

Esa orientación general tuvo diferentes traducciones en cada arena de política específica. En materia de Asistencia Social, en 2007 se introdujo un nuevo componente al tradicional esquema de Asignaciones Familiares, que produjo una fuerte expansión de las transferencias monetarias a las familias con hijos a cargo, incorporando a buena parte de la población pobre y vulnerable, que en su mayoría se encuentra inserta en el mercado informal de empleo (Gráfico 3)⁷.

6 La nueva estrategia revisionista en materia social tuvo como respaldo la aprobación de una reforma tributaria que buscó simplificar y mejorar la equidad de dicho sistema (Midaglia y Antía, 2007).

7 La reforma supuso también un aumento considerable del monto de las transferencias y su ajuste a las características de los hogares.

Gráfico 5. Número de beneficiarios de las Asignaciones Familiares contributivas y no contributivas (diciembre de cada año)



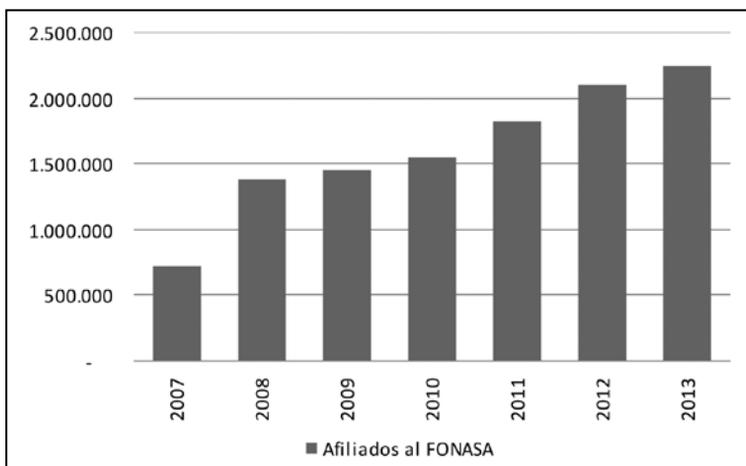
Fuente: Indicadores de la Seguridad Social, BPS, varios años.

Como destacamos anteriormente, las asignaciones familiares no contributivas del Plan de Equidad alcanzaron a casi todos los hogares del estrato vulnerable en el Interior del país y a buena parte de los de Montevideo.

Las transferencias monetarias se complementaron con un conjunto de programas sociales que proveen apoyaturas alimentarias, servicios de educación inicial, estrategias de educación básica, programas de educación media, entre otros (MIDES 2008; Midaglia et al., 2012, Colafranceschi y Vigorito, 2013).

En salud se impulsó una importante reforma que tendió a mejorar la eficiencia del sector y asegurar la universalidad de la cobertura con dosis de equidad social. En este marco se aumentó la inversión en la salud pública y simultáneamente se promovió la inclusión de nuevos afiliados en el pilar mutual, a partir de la incorporación de los hijos menores de edad que adquirieron cobertura médica a partir de los aportes de alguno de sus padres o tutores (Antía et al., 2013). El gráfico 4 muestra la fuerte expansión de la cobertura del pilar mutual, que casi se triplicó en el período 2007-2013.

Gráfico 6. Expansión del número de afiliados al Fondo Nacional de Salud (diciembre de cada año)



Fuente: Dato de 2007 corresponde a julio; Murro, 2012: 30; los demás años corresponden a diciembre: BPS, 2014: 123.

Este conjunto de modificaciones favoreció a los estratos pobres y vulnerables, ya que permitió que muchos de ellos se incorporaran al pilar mutual, en el que se atienden predominantemente los estratos que tienen niveles de bienestar medio-alto. De esa forma, la reforma consiguió moderar en parte el alto nivel de segmentación en la calidad de las prestaciones sanitarias, aunque aún persiste una brecha en el nivel de asistencia que brinda el pilar a cargo del Estado y el pilar contributivo en manos de las mutualistas (Antía et al., 2013). De forma paralela, y en sentido contrario, la reforma de la salud generó una nueva fuente de segmentación, al facilitar la “opción de salida” hacia el mercado para los contribuyentes al FONASA de altos ingresos, que obtuvieron la facultad de destinar las contribuciones obligatorias que realizan a ese fondo hacia los seguros privados de salud.

A los cambios mencionados, se agrega otra reformulación estratégica para la protección social, que consistió en el fortalecimiento de la regulación del mercado de trabajo. Las medidas más importantes en este campo consistieron en el restablecimiento de los Consejos de Salarios; la implantación de políticas de formalización del empleo, y el aumento sostenido del salario mínimo nacional y real (Antía et al., 2013).

Con el retorno de la negociación colectiva tripartita se observó un proceso de fortalecimiento del actor sindical que se expresó

un aumento de la afiliación sindical, que pasó de 100.000 trabajadores en 2003 a 330.000 en 2011 (Méndez y Senatore 2011). Asimismo, la política laboral implicó la expansión de derechos colectivos de los trabajadores, con una convocatoria ampliada a los consejos de salarios que incluyó nuevos sectores, como los funcionarios públicos, los trabajadores rurales y el servicio doméstico.

En el plano de los indicadores del mercado laboral, en el período a consideración se observa una evolución positiva, tanto de la tasa de participación laboral como la de empleo y desempleo, que habían sufrido un fuerte deterioro en el contexto de recesión y crisis económica. Especialmente favorable es el desempeño de la tasa de desempleo, que se ubicó en niveles muy bajos, llegando al 6,1% en el año 2012 (INE). La evolución positiva de los principales indicadores del mercado laboral junto con la mayor regulación favoreció también el empoderamiento del actor sindical.

Esta nueva política produjo mejoras en las condiciones de empleo, en particular reduciendo la incidencia de la informalidad laboral, que pasó del 35% de los ocupados en 2006 al 27% en 2012 (BPS, 2012). Tanto el dinamismo de la economía, como las políticas desplegadas con el fin de reducir los niveles de no registro en la seguridad social resultaron en una disminución de la proporción de trabajadores informales. Entre las principales medidas cabe señalar la aprobación de normas que buscaron incluir y regular las condiciones de empleo de algunas categorías de trabajadores con una alta incidencia de informalidad, tales como las trabajadoras domésticas o los trabajadores subcontratados, así como el incremento de la fiscalización laboral por parte de los organismos competentes (Antía et al 2013).

La regulación del mercado de trabajo también se valió del aumento sostenido del salario mínimo como una herramienta orientada a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores de menores ingresos. El salario mínimo nacional pasó de representar casi un tercio del valor de la línea de pobreza urbana per cápita en 2004 a alcanzar el 90% en 2011 y casi el 100% en 2015⁸. De esta forma, pese a la mejora, su valor no alcanzó el de la línea de pobreza, razón por la cual aún subsiste un amplio segmento de trabajadores que perciben retribuciones bajas⁹.

8 Cálculos propios en base a datos del INE.

9 En tal sentido, el 48% de los asalariados en 2012 recibían sueldos líquidos inferiores a \$14.000, monto que resultaba insuficiente para cubrir el valor equivalente a dos líneas de pobreza urbana per cápita. Este problema es más agudo entre los asalariados informales, ya que un 80% de los mismos perciben ingresos inferiores a ese monto (ICD 2013).

A pesar de ello, las distintas medidas desplegadas en materia de regulación del mercado de trabajo afectaron favorablemente las condiciones laborales de los distintos estratos, y especialmente los estratos vulnerables, entre los que, como señalamos antes, hay una alta presencia de trabajadores precarios.

Otra importante revisión que experimentó el sistema seguridad social fue la aprobación en el año 2008 de un subsidio no contributivo a la vejez que buscaba complementar las antiguas pensiones sociales. También se flexibilizaron los criterios de acceso a las jubilaciones comunes, a partir de la reducción de la cantidad de años requeridos de aporte, bajándose la exigencia de 35 a 30 años, y el reconocimiento a las mujeres trabajadoras de un año de servicio por cada hijo, que debe ser contabilizado a la hora de la jubilación. Sumado a eso, se facilitó el acceso a la jubilación por edad avanzada creando un subsidio para desempleados en esa franja etaria que les permite al término del mismo acceder a la jubilación¹⁰.

A pesar de los avances logrados en esta segunda “oleada” de ajustes y reformulaciones de las protecciones sociales, en términos de inclusión de grupos poblacionales y, por ende, de expansión de la cobertura de la oferta social en su conjunto, subsiste una fuerte segmentación de las prestaciones públicas, configurándose un sistema de protección social que ofrece diferentes calidades de beneficios para los distintos estratos sociales (Antía et al. 2013). De todas formas, el saldo social agregado en este nuevo ciclo de reformas tiende a ser favorable, en términos de la extensión de la protección para los distintos estratos socioeconómicos, y en particular, para los vulnerables y pobres.

5. Consideraciones Finales

La pobreza descendió en Uruguay desde el año 2006, de la mano del crecimiento económico, la expansión del empleo y el desarrollo de un conjunto de políticas sociales dirigidas a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, una parte importante de los sectores medios son vulnerables, es decir que tienen riesgos de caer en situación de pobreza.

10 En la actualidad, Uruguay no presenta grandes problemas en materia de cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, ya que casi la totalidad de los mayores de 64 años accede a algún tipo de prestación de la seguridad social. No obstante, podrían comenzar a existir problemas de cobertura una vez que se inicie el retiro masivo bajo las reglas de juego aprobadas en la reforma del sistema jubilatorio instrumentada en el año 1996, que supuso una mayor exigencia en términos de contribuciones a la seguridad social (Bucheli et al, 2006). Esta situación comenzó a tornarse visible con la caída de la cobertura de los jubilaciones a partir de 2004, aunque se ha visto compensada por los mecanismos de flexibilización del acceso a las jubilaciones (Antía, 2013).

En este artículo contribuimos a la identificación de las principales características del estrato medio-bajo, vulnerable a la pobreza, en el que predominan hogares con jefatura femenina, que presentan fundamentalmente una problemática inserción laboral y un bajo nivel educativo.

Destacamos también que, en líneas generales, los sucesivos gobiernos del Frente Amplio mejoraron el alcance de la protección social a través de la puesta en práctica de un conjunto de reformas sectoriales y de la creación de nuevas políticas asistenciales, destinadas a la atención de situaciones de vulnerabilidad socioeconómica no contempladas o precariamente consideradas en el esquema anterior. Lo hicieron, sin embargo, sobre la base de una incorporación segmentada, que supuso una importante expansión de la cobertura de las principales políticas sociales, pero manteniendo diferente calidad de los servicios o tipos de transferencias para los distintos estratos.

Sin duda, la protección a los segmentos calificados de pobres es muy importante desde el punto de vista sociopolítico, y pone de manifiesto cierta preocupación pública por la reducción o mejora de ese tipo de situaciones. No obstante, consideramos que reducir la vulnerabilidad de los sectores medio-bajos es una tarea también necesaria, en la que el rediseño de las políticas sociales puede jugar un papel fundamental.

La atención de esos estratos requiere de líneas específicas de acción pública y prestaciones sociales, las que a su vez pueden involucrar a otros segmentos sociales propiciando, de esta manera, procesos de integración social que atiendan específicamente el “contacto” entre diversos sectores socioeconómicos. Un diseño de este tipo, que ampare a los estratos pobres, vulnerables, y, progresivamente, también a los medios, bajo una política unificada, podría tener efectos positivos, tales como contribuir a reducir la estigmatización de los sectores pobres beneficiarios de políticas sociales focalizadas; generar puentes que faciliten alianzas entre distintos estratos en pro de la mejora de los servicios; o reducir la fragmentación en diversas prestaciones. Podría también reforzar las bases sociales de apoyo de esas políticas que los resguardaran de eventuales desmejoras ante fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, que contrajeran los niveles de empleo y de salarios.

El análisis conjunto de los parámetros de estratificación social en Uruguay y de las tendencias de reforma de sus principales políticas sociales subraya la existencia de dos desafíos fundamentales en el sistema de protección social uruguayo. El primero refiere a la necesidad de revisar los criterios de focalización utilizados en los distintas

políticas sociales, con el propósito de continuar incorporando, progresivamente, a los estratos vulnerables y posteriormente, a los estratos medios. El segundo alude a la importancia de continuar moderando los niveles de segmentación existentes en las principales políticas sociales, con el propósito de que éstas provean un nivel de protección más adecuado en términos de calidad y suficiencia de las prestaciones (véase Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2014). El ejemplo de la reforma de salud es paradigmático en ese sentido: si bien por un lado implicó una reducción de la segmentación, al amparar a los estratos medios y medios-bajos en un servicio común de calidad uniforme, al mismo tiempo posibilitó la fuga de los estratos altos y medio-altos hacia los seguros de salud privados.

Para concluir, y en un plano más general, con este artículo quisimos destacar la importancia de considerar el análisis de las características de los estratos y de los patrones de distribución de bienestar, y de su contracara, la vulnerabilidad, a la hora de pensar la direccionalidad y las condiciones sociopolíticas que facilitarían la reforma de los sistemas de protección social en una clave inclusiva.

Referencias bibliográficas

- Antía, Florencia; Castillo, Marcelo; Fuentes, Guillermo y Midaglia, Carmen 2013 “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22, N°2, (Montevideo: ICP – FCS).
- Antía, Florencia 2013 “¿Hacia una moderación de la dualización? Reformas recientes de las políticas sociales en Chile y Uruguay” en Gaitán, Flavio & Del Rio, Andrés (org.) *Instituições, atores estratégicos e Desenvolvimento: America Latina frente a o século XXI* (Rio de Janeiro: Editora Panteiro).
- Banco de Previsión Social – BPS 2014 *Boletín Estadístico 2014*. (Montevideo: BPS).
- Banco de Previsión Social – BPS 2012 *Boletín Estadístico 2012*. (Montevideo: BPS).
- Bonino, Nicolás; Román, Carolina; Willebald, Henry 2012 “PBI y estructura productiva en Uruguay (1870-2011): Revisión de series históricas y discusión metodológica”, DT 05/12, Instituto de Economía (UdelaR: Montevideo).
- Bucheli, Mariela; Ferreira-Coimbra, Natalia; Forteza, Álvaro; Rossi, Ianina 2006 “El Acceso a la Jubilación o Pensión en Uruguay: ¿Cuántos y Quiénes lo Lograrían?” en *Documento de trabajo*, N° 1 (Departamento de Economía, Montevideo).
- Colafranceschi, Marco y Vigorito, Andrea 2013 “Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos” en Rofman, Rafael (Editor) *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social* (Montevideo: Banco Mundial).
- Cruces, Guillermo; López-Calva, Luis y Battiston, Diego 2010 “Down and Out or Up and In? In Search of Latin Americas Elusive Middle Class” en *New York: Research for Public Policy, Inclusive Development*, ID-03-2010 (RBLAC-UNDP).

- Esping-Andersen, Gøsta 2000: *Fundamentos Sociales de las economías postindustriales* (Barcelona: Editorial Ariel).
- Ewig, Christina y Kay, Stephen 2011 *Postretrenchment Politics: Policy Feedback in Chile's Health and Pension Reforms, Latin American Politics and Society*, Volume 53, Issue 4, pp. 67-99, (Winter).
- Filgueira, Carlos H; Bruera, Silvana; González, Mariana y Midaglia, Carmen 1989 "De la Transición a la Consolidación Democrática: Imágenes y Cultura Política en el Uruguay". *Serie Informes*, N° 38 (Montevideo, CIESU).
- Filgueira, Carlos 2001 "La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina" en *Serie Políticas Sociales* N° 51 LC/L.1582-P (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Filgueira, Fernando; Papadópolos, Jorge 1996 "¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay", *Prisma*, 6, pp. 109-46.
- Franco, Rolando; Hopenhayn, Martín y León, Arturo 2011 "Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día" en *Revista de la CEPAL* N° 110 - abril 201 (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Franco, Rolando; Hopenhayn, Martín y León, Arturo (Coords.) 2010 *Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Siglo XXI editores).
- Halleröd, Björn y Larsson, Daniel 2008 "Poverty, welfare problems and social exclusion" en *International Journal of Social Welfare* N° 17, 1, pp.15-25.
- Instituto Cuesta Duarte (ICD) - PIT CNT. 2013 *Salarios sumergidos en 2012: análisis por sectores de actividad*, (Montevideo). Disponible en: <http://www.cuestaduarte.org.uy/>. Acceso 21/08/2013.
- Instituto Nacional de Estadística - INE 2013 "Uruguay en cifras 2013". Montevideo: Instituto Nacional de Estadística en página electrónica: www.ine.gub.uy, con acceso en julio de 2014.
- Korpi, Walter y Palme, Joakim 1998 "The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, and poverty in the western countries" en *American Sociological Review*, 1998, Vol. 63, October, pp. 661-87.
- Martínez Franzoni, Juliana y Sánchez Ancochea, Diego 2014 *More than Just Democracy: The Building of Pro-Universal Social Policy in the South*, Book overview, (draft).
- Méndez, Gustavo y Senatore, Luis 2011 "El sindicalismo ante los gobiernos de la izquierda. Uruguay 2005-2010", vadenuevo.com.uy, Año 4 N° 38, Disponible en: <http://www.vadenuevo.com.uy/index.php/the-news/2543-38vadenuevo02>. Acceso 26/08/2013
- Midaglia, Carmen (coord.), Antía, Florencia; Castillo, Marcelo y Sanguinetti, Martín 2012 "Distribución de vulnerabilidades y estrategias públicas de protección social", Departamento de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales, MIDES.
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia 2007 "La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 16, N° 1.

MIDES - Ministerio de Desarrollo Social 2008 “Plan de Equidad”, Disponible en:
www.mides.gub.uy.

Murro, Ernesto 2012 “Evasión, informalismo y recaudación”, Presentación en el
Desayuno de Trabajo de ADM, 6 de junio (Montevideo).

Torche, Florencia y López Calva, Luis 2011 “Stability and Vulnerability of the Latin
American Middle Class”. Próxima publicación en Newman, Katherine
(ed). *Dilemmas of the Middle Class around the World*. Disponible en
página electrónica: [https://files.nyu.edu/ft237/public/Torche&Lopez-
Calva_Middle_Class_Latin_America.pdf](https://files.nyu.edu/ft237/public/Torche&Lopez-Calva_Middle_Class_Latin_America.pdf) con acceso en junio 2012.

Traversa, Federico 2010 “¿Qué hacer con los sectores medios? Coaliciones sociales,
bienestar y socialdemocracia en la periferia capitalista” en *Nueva
Sociedad* N°229, pp. 112-133.

Anexo: Metodología utilizada para la identificación de estratos sociales

Para la identificación del grado de vulnerabilidad de los diferentes estratos sociales en Uruguay se trabajó con la Encuesta Continua de Hogares del año 2011. Se consideraron las localidades urbanas de 5.000 habitantes o más (Interior urbano) y, además, se realizó separadamente el análisis de Montevideo e Interior urbano.

La unidad de análisis utilizada fue el hogar y desde el punto de vista más operativo se trabajó con la Población Económicamente Activa (PEA), aunque también se tuvo en cuenta en el estudio a los jubilados considerados como exactivos formales.

La identificación de estratos se realizó mediante la aplicación de técnicas de análisis multivariado y se organizó en tres etapas. En la primera se definieron las dimensiones y las variables que se utilizaron para la identificación de la posición social de los hogares. El objetivo fue crear una medida multidimensional de pobreza y la desigualdad y por lo tanto se trabajó con un conjunto de dimensiones que permitieran identificar las condiciones de bienestar y su contracara, los aspectos de vulnerabilidad de los hogares. Las dimensiones incluidas en la medida multidimensional fueron vivienda, confort, trabajo y educación. Cada una de estas dimensiones contiene, a su vez, un número importante de variables según se describe a continuación:

Educación

En la dimensión educación se considera el clima educativo del hogar, definido como el promedio de los años de estudio alcanzado por los integrantes del hogar mayores de 18 años de edad, dividido entre todos los miembros considerados.

Vivienda

Características estructurales de la vivienda:

- 1| Materiales predominantes en las paredes: 1- Ladrillos, ticholos o bloques con terminación, 2- Ladrillos, 3- Ticholos o bloques sin terminación, 4- Materiales livianos con revestimiento, 5- Materiales livianos sin revestimiento y otros (Adobe y Materiales de desecho).
- 2| Materiales predominantes en el techo: 1- Planchada de hormigón con protección (tejas u otros) , 2- Planchada de hormigón sin protección, 3- Liviano con cielo raso, 4- Liviano sin cielo raso, 5- Quincha y Materiales de desecho.
- 3| Materiales predominante en el piso: 1- Cerámica, parqué, moqueta, linóleo, 2- Baldosas calcáreas, 3- Alisado de hormigón, 4- Solo contrapiso sin piso, 5- Tierra sin piso ni contrapiso.
- 4| Problemas de la vivienda. Esta variable se construye a partir de los problemas listados en la tabla 1. Los valores de la variable serán los siguientes: 1- no tiene ningún problema, 2- tiene entre 1 y 3 problemas, 3- tiene entre 4 y 7 problemas y 4- tiene más de 7.

Confort

Las variables utilizadas para construir esta dimensión surgen del siguiente listado de artefactos de confort: Calentador de agua para la ducha; Refrigerador; Televisor LCD o plasma; Televisión para abonados; Reproductor DVD; Lavarropas; Microondas; Aire acondicionado; Computadora que no sea del Plan Público (Ceibal); Conexión a Internet; Teléfono fijo; Auto; Moto.

Trabajo

Esta dimensión se construyó en base a tres subdimensiones: clima laboral del hogar; ingreso laboral y menores trabajadores.

Para la medición de la subdimensión *clima laboral del hogar* se analizó el clima laboral a partir de la identificación de tres tipos de hogares:

- Hogares problemáticos: Todos los miembros que forman parte de la PEA tienen alguna de las siguientes problemáticas: informalidad, subempleo o desocupación.
- Hogares plenos: Todos los miembros del hogar son ocupados sin los problemas antes mencionados.

- Hogares mixtos: Algunos miembros del hogar son empleados plenos pero otros cuentan con alguna de las problemáticas referidas.

Partiendo de esa tipología se realizó, además, algunas adaptaciones. En primer lugar, se considera que la PEA son todas aquellas personas mayores de 14 años que no son inactivas. Las inactivas se excluyen del análisis a no ser que sean jubiladas. En aquellos hogares que están integrados únicamente por personas inactivas, se consideran una cuarta categoría llamada inactivos.

Las personas jubiladas inactivas se consideran trabajadores plenos. La razón de ello es que si bien en la actualidad no se encuentran en el mercado de trabajo, durante su vida activa contaban con un trabajo formal y en el presente tienen una protección por ese hecho. Mientras tanto, si son jubilados activos, se considera su situación laboral actual. Por último, se excluyó del análisis aquellos hogares integrados únicamente por estudiantes. Por tanto, la subdimensión se define de la siguiente manera:

Cuadro 5. Clima laboral del hogar

Hogares problemáticos: todos los miembros que forman parte de la PEA presentan alguna de estas problemáticas: informalidad, subempleo o desocupación
Hogares trabajadores plenos: Todos los miembros del hogar son ocupados plenos, es decir que ninguno de ellos presenta los problemas antes mencionados
Hogares mixtos: Algunos miembros del hogar son ocupados plenos pero otros cuentan con alguna de las problemáticas referidas
Hogares inactivos: hogares integrados únicamente por jubilados o beneficiarios de pensiones contributivas

Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 6 resume las dimensiones y sub-dimensiones de análisis seleccionadas.

Cuadro 6. Resumen de las dimensiones de análisis seleccionadas

	Subdimensiones		
Vivienda	Materiales de la vivienda	Tenencia de la vivienda	Condiciones de hacinamiento
Trabajo	Clima laboral del hogar	Promedio del ingreso laboral	Menores de edad trabajadores
Educación	Clima educativo del hogar		
Confort	Tenencia de bienes de confort		

Fuente: Elaboración propia.

Para cada una de esas tres dimensiones se realizó un Análisis de Correspondencias Múltiples con el fin de obtener un vector cuantitativo que resumiera la información de las variables que las conforman, obteniendo asociaciones entre las modalidades o categorías de las mismas que le dan sentido conceptual al factor. A continuación se detallan las principales características de los ejes seleccionados para Montevideo e Interior del país.

En la dimensión vivienda se seleccionó el primer eje que discrimina, en un extremo, a aquellos hogares que cuentan con buenas condiciones de vivienda tanto en términos de infraestructura (viviendas sin ningún tipo de problema, paredes con ladrillos, ticholos o bloques con terminación) como en la forma de tenencia (propietarios del terreno y de la vivienda), respecto de los hogares que están una mala situación (hogar con hacinamiento, vivienda que tiene entre 4 y 7 problemas, paredes de ladrillos, ticholos o bloques sin terminación, pisos que solo tienen contrapiso /de alisado de hormigón y propietario solo de la vivienda y no del terreno).

En trabajo se seleccionó el primer eje, que refleja el clima laboral en el hogar, discriminando entre los hogares cuyos miembros tienen condiciones laborales y de ingresos desfavorables (hogares problemáticos, presencia de inactivos, el inferior tramo de ingreso y presencia en el hogar de personas menores de edad que trabajan) respecto a aquellos que tienen las mejores condiciones laborales (hogares plenos) y los mayores niveles de ingreso.

En la dimensión confort, también se seleccionó el primer eje que indica la posesión de equipamiento del hogar (tenencia de LCD o plasma, televisión por cable, aire acondicionado, conexión a Internet, tenencia de computadora además de la del Plan Ceibal, teléfono fijo, horno microondas y automóvil); respecto de aquellos que no tienen los siguientes artículos: calentador de agua, DVD, televisión por cable, horno microondas, lavarropa, teléfono fijo y computadora que no sea del Plan Ceibal.

En la segunda etapa, a partir de las dimensiones mencionadas se realizó un Análisis de Conglomerados, a través del método jerárquico de Ward, con el objetivo de obtener una tipología de hogares. Se arribó a una estructura de cuatro grupos, ordenados en las distintas dimensiones, lo cual permitió conceptualizarlos en una primera instancia en términos de estratos sociales. Los grupos obtenidos se ordenaron en términos de mayores y menores carencias de bienestar.

En una tercera etapa, se realizó un análisis de *fuzzy set* (grupo difuso), con el propósito de: i) identificar el nivel de pertenencia de los hogares al conglomerado denominado como de *bien-*

estar medio; y ii) identificar los hogares que se encuentran en la “frontera” de ese estrato, y por tanto, si bien pertenecen al grupo, están próximos a los otros grupos¹¹. De esa forma se identificaron los hogares que se encuentran distantes a su propio conglomerado y que se aproximan a los restantes. Una vez que dichos hogares fueron sustraídos del estrato original, se obtuvo el conglomerado definitivo, compuesto por hogares que se definen como *vulnerables* a la pobreza multidimensional.

¹¹En concreto, ello supuso calcular las distancias de los miembros de ese grupo respecto del baricentro de cada uno de los demás grupos, en base a los siguientes criterios: la consideración de la segunda menor distancia y que ésta supere la media respecto a la del propio grupo.

Otras
temáticas



¿Por qué se los llevaron? ¿Dónde están?

Janeth Del Carmen Restrepo Marín

Resumen

El presente artículo hace parte de una investigación realizada sobre la experiencia vivida por familiares de desaparecidos por grupos paramilitares en el departamento de Antioquia, Colombia, entre 1982 y 2003. El objetivo del artículo es el de dar cuenta del impacto que tuvo la violencia armada colombiana, en específico la desaparición forzada de personas, en la vida de familiares de origen campesino que vivieron por tiempo prolongado en medio la confrontación de los actores armados que han intervenido en el conflicto colombiano y que al iniciar la búsqueda de su ser o seres queridos, fueron desplazados forzosamente de sus territorios.

Abstract

This paper is part of broad research project that contains different experiences lived by the relatives of missing persons during the conflict that took place in Antioquia, Colombia, between 1982 y 2003 during the appearance of paramilitary groups. The objective is to document and account the social impact caused by the armed violence in Colombia. More specific, we focus our efforts on how the forced disappearance of personas impact life of farmers that were exposed to the conflict during a long period of time in the middle of confrontation of the different armed forces that intervened in the Colombian conflict.

We capture experiences from farmers that initiated the search for miss-

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

En línea con lo anterior, el artículo también reflexiona sobre el significado que confieren los familiares a su vida de desarraigo en la ciudad de Medellín, donde habitan en barrios marginados en condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad. Finalizando con el sentido que confieren los familiares a su ingreso a una organización y a la denuncia pública.

ing relatives and were forced to leave their own farms and territories. We also capture some reflections about the new experiences that relatives have to face on their new life facing alienation in the city of Medellin, where they are forced to live in marginal conditions facing extreme poverty and vulnerability. Finally we discuss the meaningfulness displaced farmers give to the insertion of any organization and to the public formal complains.

Why were they taken? Where are they?

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

Janeth Del Carmen Restrepo Marín

Candidata a la Maestría en Historia y Memoria de la Universidad Nacional de La Plata, con formación previa como historiadora. Docente investigadora de la Corporación Universitaria Remington y docente catedrática de la Universidad San Buenaventura. En la actualidad hace parte de un proyecto de investigación sobre la sistematización de experiencias de economía solidaria en la ciudad de Medellín.

History and Memory Master's candidate from Universidad Nacional de La Plata; with previous knowledge on History. Research professor from Remington Corporation and professor from Universidad San Buenaventura. Member of a research project on the systematization of experiences on alternative economy in Medellín.

JANETH DEL CARMEN RESTREPO MARIN

Palabras clave

1| Conflicto armado en Colombia 2| Desaparición forzada 3| Desplazamiento Forzado 4| Organizaciones de Familiares 5| Búsqueda 6| denuncia 7| Actores Armados 8| paramilitares

Keywords

1| *Armed Conflict in Colombia* 2| *Forced Disappearance* 3| *Forced Displacement* 4| *Relatives Organization* 5| *Search* 6| *Public Formal Complains* 7| *Armed Actor*.

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

RESTREPO MARÍN, Janeth Del Carmen. ¿Por qué se los llevaron? ¿Dónde están?. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (3): 135-156, segundo semestre de 2015.

¿Por qué se los llevaron? ¿Dónde están?

Introducción. Los referentes teóricos

El presente trabajo surgió como producto de la tesis de la autora para optar al título de Maestría en Historia y Memoria de la Universidad Nacional de La Plata. La investigación tuvo como punto de partida la pregunta por las formas en que un determinado contexto de violencia influye en la vida de las personas, planteándose como objetivo la reconstrucción de la experiencia vivida por familiares de víctimas de desaparición forzada por grupos paramilitares en el departamento de Antioquia (Colombia) en el período histórico comprendido entre 1982 y 2003. Período que está delimitado por el surgimiento, en el país, de la primera organización de familiares de personas desaparecidas, la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (ASFADDES) y por la emergencia y expansión del paramilitarismo¹; proponiéndose como corte el año 2003, cuando se inició en Colombia el proceso de negociación para la desmovilización paramilitar.

A nivel metodológico se privilegió como herramienta de recolección de la información la entrevista semi-estructurada, aplicada a profundidad a siete familiares de origen campesino que al momento del trabajo de campo eran integrantes activos de dos organizaciones de familiares ubicadas en la ciudad de Medellín: la Asociación Caminos de Esperanza Madres de la Candelaria y ASFADDES, seccional Medellín.

El acercamiento a la experiencia de Carmen, Jorge, Diana, Mar, Estela, La Zarca y Lisney, nombres seudónimos seleccionados por los familiares entrevistados a profundidad², estuvo guiado por la pregunta sobre el contexto de violencia prolongada en el que vivían

1 Esta de limitación está también basada en el período histórico propuesto por Romero (2003), en su investigación: *Paramilitares y autodefensas, 1982 - 2003*.

2 Este análisis se vio complementado con las entrevistas clasificadas como de acercamiento y de apoyo, a las cuales se hará referencia en la parte metodológica de este trabajo.

cuando sucedió el hecho de la desaparición forzada y lo que ha significado para sus vidas el proceso de búsqueda, denuncia e ingreso a una organización. En esta indagación sirvió como clave analítica el pensar el impacto que tienen las situaciones límite sobre los modos como actúan las personas al momento de hacerle frente a situaciones extremas, que trastocan todos los referentes de mundo hasta entonces conocidos y bajo los cuales se movían en su cotidianidad.

A este lente de análisis se llegó a través de las lecturas de Bruno Bettelheim (1983), Michel Pollak (2006) y Ludmila Da Silva Catela (2009), autores que motivaron la decisión de pensar la investigación desde las situaciones límite como clave conceptual y analítica para comprender el impacto del conflicto armado colombiano sobre la vida personal, familiar y comunitaria de comunidades campesinas. Grupo poblacional en el que se ha centrado la violencia, siendo un común denominador su revictimización por parte de los diversos grupos armados que han participado del conflicto.

De forma más global, el análisis de situaciones límite permite elevar interrogantes sobre el mismo orden social que se busca destruir o imponer por medio de las armas y del terror. Marco interpretativo que estuvo influenciado por la lectura del sociólogo argentino Daniel Feierstein (2007) y su análisis sobre la destrucción del tejido social en contextos de represión y terror. En lo cual también fue de gran utilidad analítica, la tesis propuesta por Naomi Klein (2007) de la doctrina del *shock*, particularmente la relación que establece la autora entre la imposición de modelos económicos y sociales afines a un orden económico neoliberal, impuestos a través de contextos de horror.

A nivel local, fueron sugerentes los trabajos de Mauricio Romero (2003) y Vilma Franco (2009) para reflexionar sobre el paramilitarismo desde un orden de dominación inserto en el poder local y apoyado por diversos tipos de alianzas. Así como el análisis propuesto por Francisco Leal (2002) sobre los dos aspectos de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), nombre con el que se conoció en América Latina la doctrina contrainsurgente difundida en la región por Estados Unidos desde los años sesenta, que tuvieron mayor influencia en Colombia: el anticomunismo radical y la construcción del enemigo interno. Respecto a esto último, el autor sostiene que tal como ocurriera en los demás países en los que fue aplicada la DSN, en Colombia el calificativo de enemigo no sólo se centró en la guerrilla sino en “cualquier persona o grupo sospechosos de ser comunista” (Leal, 2002:28); lo que contribuyó en el escalonamiento de la violencia política en el país.

Las anteriores líneas de análisis fueron complementadas con el trabajo investigativo de Alejandro Reyes (2009), quien interrelaciona el conflicto armado con el conflicto agrario, analizando lo que éste ha significado para los campesinos; proponiendo una lectura de la violencia paramilitar como plataforma para el reordenamiento territorial a través del despojo y concentración de la tierra, el cambio de bases sociales de poder regional y la desmovilización de la sociedad, en específico de las organizaciones campesinas.

El contexto estudiado

La violencia armada que desde hace más de cincuenta años sufre Colombia ha sido definida a nivel del Estado, como conflicto armado interno, siendo esta la denominación utilizada por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011). Desde el Derecho Internacional Humanitario (DIH), este tipo de conflictos han sido definidos como aquellos que se desarrollan al interior de las fronteras de un Estado sin que su impacto sea de alcance internacional; siendo el enfrentamiento de dos tipos: entre las fuerzas del Estado y grupos no gubernamentales o entre diversos grupos ilegales.

En lo que respecta a las formas de la administración de la violencia, los conflictos armados de carácter interno tienen como particularidades el desvanecimiento de las fronteras que separan a combatientes y civiles, la aplicación de técnicas de contrainsurgencia para sembrar el odio y terror en la población, el control social, la violación sistemática de los derechos humanos, la modificación de los campos de batalla en los que no se diferencian territorios habitados por población no combatiente, modos de financiación que pueden ser una mezcla de economías ilegales (narcotráfico en Colombia), métodos extorsivos (secuestros y cobro de “vacunas” que pueden entenderse como una especie de impuestos cobrados a diversos sectores sociales) o financiación de empresarios de la coerción (Romero, 2003).

En cuanto a los actores en confrontación, el conflicto armado colombiano ha tenido como actores históricos a grupos de guerrillas³, paramilitares y autodefensas, Fuerzas Armadas y narco-

3 En el período abordado los principales grupos de guerrillas son las FARC (Fuerzas Revolucionarias de Colombia), ELN (Ejército de Liberación Nacional), EPL (Ejército Popular de Liberación) y el M-19 (Movimiento 19 de abril). Desde mediados de los años noventa hasta la actualidad continúan activos las FARC y ELN. Los demás grupos se desmovilizaron a inicios de los años noventa tras un acuerdo de paz con el gobierno.

traficantes⁴. En lo que respecta al paramilitarismo colombiano, la forma de nombrarlo ha sido un tema de debate, existiendo propuestas conceptuales que desde una lectura política, como la de Mauricio Romero (2003), sugieren utilizar como sinónimas las denominaciones de autodefensas y paramilitares. Posicionamiento conceptual que es seguido en este trabajo. No obstante, para efectos de la investigación esta conceptualización es de poca relevancia, ya que al momento de las entrevistas los familiares utilizaban indistintamente las palabras paramilitares o autodefensas, refiriéndose por lo general a este grupo armado bajo denominaciones como: *los que ya sabemos, ellos, esos hombres*⁵.

En la propuesta de análisis de ubicar la desaparición forzada de personas en el contexto del conflicto armado prolongado que ha vivido Colombia, la desaparición ha sido un delito cometido por los diversos actores armados, incluyendo la delincuencia común, siendo una práctica mayormente cometida, en el período de esta investigación, por el paramilitarismo y las fuerzas del Estado. Al respecto, interesa resaltar que en la historia del paramilitarismo colombiano ha actuado como constante el señalamiento de sus nexos con la Fuerza Pública, en especial con el ejército, sea por participación directa, omisión o condescendencia.

Los campesinos: de cultivadores de la tierra a víctimas del conflicto

El conflicto armado colombiano tiene como uno de sus causas estructurales la no resolución del problema agrario, en el cual se mezclan luchas históricas del campesinado por la distribución de la tierra y por su reconocimiento político; en contraposición al modelo histórico de desarrollo que ha jalonado Colombia, basado en la exclusión del campesinado, en la represión de los movimientos campesinos y sociales y en la promulgación de marcos normativos favorables al ordenamiento mundial del neoliberalismo. Aspectos que fueron agudizados con la centralidad del conflicto armado en la ruralidad y que han traído como consecuencia la degradación del *bien estar* del campesinado y

4 Si bien en las entrevistas no hubo ninguna referencia al narcotráfico, se hace alusión a este actor a modo de contexto, con el fin de no incurrir en omitir la responsabilidad del narcotráfico y los narcotraficantes en la prolongación y agudización del conflicto armado colombiano.

5 A modo aclaratorio, cada que se utilicen cursivas se estará haciendo referencia de modo general a las entrevistas o conversaciones sostenidas con familiares, sólo en los casos que sea necesario se hará alusión directa a la entrevista.

han puesto en riesgo su misma pervivencia; evidenciado en su desplazamiento forzado a las ciudades donde pasan a ocupar los grandes corredores de miseria.

En el tiempo aquí abordado, a medida que se agudizaba el conflicto armado, diversos poblados y cascos municipales fueron paramilitarizados aumentándose la violencia sistemática en contra del campesinado. Y si bien los pobladores no tenían por qué entender las lógicas de la guerra y dejar de pensar que era algo que no les competía en tanto no se vincularan a ningún actor armado, la experiencia sufrida por los familiares entrevistados revela que ya fuera por vivir en tierras necesarias para las lógicas económicas de la guerra, en zonas con presencia histórica de la guerrilla o por liderar procesos reivindicativos, la guerra les ubicaba en el centro.

Respondiendo a interrogantes sobre quiénes son los que desplazan a inicios del siglo XXI, la investigadora Martha Nubia Bello (2003) afirma que las denuncias señalan como principales responsables a los paramilitares (45.67%), seguidos por las guerrillas (12.32%) y las Fuerzas Armadas del Estado (0.65%); quedando un 19% a denuncias que identifican a dos o más actores armados⁶. De acuerdo con “los datos del *Grupo de Verificación de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Población Desplazada*, el 74% de esta población ha sido expulsada de territorios rurales, en los que dejaron abandonado su patrimonio económico y social” (Salgado, 2010:15)⁷.

El fenómeno de la desaparición forzada

Para fines de los años setenta cuando se registraron las primeras denuncias de desaparición forzada en Colombia, las fuerzas de seguridad del Estado aplicaron diversas modalidades represivas para hacerle frente a los sueños de revolución y militancia que se vivían desde diversos sectores sociales, los cuales tenían como epicentro las principales ciudades. Las diversas acciones contestatarias fueron duramente

6 A nivel de responsabilidades ésta abarca actores que van más allá de los actores armados en tanto detrás de las acciones del paramilitarismo por ejemplo, se esconden y defienden intereses económicos de grandes ganaderos, narcotraficantes, capitalistas nacionales y transnacionales que se benefician de los territorios desplazados o despojados para dar continuidad a un modelo de dominación basado en la acumulación del capital, la defensa del *Statuo* quo y el reordenamiento territorial a fin a la concentración de la tierra en pocas manos. Aspectos estudiados por autores como Bello (2003), Reyes (2009), Romero (2003), Gutiérrez y Barón (2006),

7En Colombia la cifra de desplazados internos es de cinco millones, siendo el país que alberga el mayor número de desplazados internos en el mundo. Aspecto que sin duda ha influenciado en que este fenómeno sea uno de los más estudiados en el país en el marco del conflicto armado.

contrarrestadas por el Estado, siguiendo la DSN que consideraba a los comunistas como responsables del “desorden” social, por lo que los militares debían prepararse para enfrentar a un enemigo que estaba ubicado al interior de la sociedad. Situación que se vería agravada con el surgimiento, a inicios de los años ochenta, de grupos paramilitares y con la intensidad de las operaciones militares contrainsurgentes en las zonas rurales.

En el levantamiento de cifras sobre violaciones a los derechos humanos realizado a inicios de los años ochenta por la Comisión Coordinadora del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, identifican como actores concretos “la represión oficial, militar y paramilitar” (Gallón, 1991:12-13). De acuerdo con esta fuente, las violaciones registradas entre 1981 a 1984 en todo el país son de detenidos, torturados, asesinados y desaparecidos, afirmando que el delito de desaparición había ido aumentando a medida que comenzaron a disminuir las cifras de detenciones y asesinatos; disminuyendo las denuncias de violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas estatales, mientras aumentaban los casos que tenían como responsables a los grupos paramilitares. Aspecto que no es ajeno a lo que ocurría en los escenarios de aplicación de la DSN, teniendo en cuenta que los mismos manuales de instrucción enseñados al interior de las Fuerzas Armadas no sólo definían quién era el enemigo sino que también sugerían, en la lucha contrasubversiva, el entrenamiento y entrega de armas a grupos de autodefensas y acciones conjuntas entre las fuerzas militares y policiales con grupos paramilitares (Kornbluh et al., 1988).

Inicialmente las denuncias por desaparición se concentraron en las ciudades, siendo las víctimas principalmente opositores políticos, militantes de izquierda, integrantes de movimientos estudiantiles, sindicalistas y líderes sociales y campesinos. En ese contexto fueron las fuerzas de seguridad del Estado las principales responsables. Sin embargo, para fines del ochenta comienzan a evidenciarse cambios en la práctica de la detención y desaparición forzada, concentrándose en las zonas rurales, haciéndose menos selectiva y relacionando como principal responsable a los paramilitares; quienes en muchos casos contaron con la participación o protección del ejército.

Después de mediados de la década del noventa, el conflicto sufrió un escalonamiento degradándose cada vez más. En los lugares que sufrieron directamente la disputa de los guerreros, comenzó a ser menos predecible quién podía morir, desaparecer o ser desplazado; ya que en estos escenarios los distintos actos de violencia se convirtieron

en una *cosa de todos contra todos* como lo expresara una de las familiares entrevistadas para esta investigación.

En la expansión del poder paramilitar en la época abordada, gran parte de los pueblos corregimientos y veredas del departamento de Antioquia en cada una de sus nueve subregiones, se vio sumergida, en algunas con mayor intensidad y en mayor prolongación en el tiempo, a un control sobre las vidas de las personas en el que las diversas prácticas de terror provocaron un amplio perfil de las víctimas que, para el caso de la desaparición forzada, llegó a tal amplitud que se podía desaparecer a cualquier persona, sin importar afiliación política alguna o si era o no “colaborador” de la guerrilla. Bastaba con haber visto lo que no se debía ver, haber rechazado cierta propuesta o “favor” de un armado o de estar en el lugar equivocado de acuerdo a la lógica de los guerreros, para estar en riesgo de ser asesinado, desplazado o desaparecido⁸.

Cómo se hizo esta investigación

Teniendo presente que la investigación es de corte cualitativo, la primera decisión metodológica que se tomó al formularse el proyecto, fue la selección del campo, eligiendo trabajar con familiares pertenecientes a dos organizaciones de familiares. Decisión motivada por la facilidad que conferían las organizaciones para el acceso a participantes clave y porque uno de los aspectos que interesaba rastrear era las motivaciones de los familiares para ingresar a una organización.

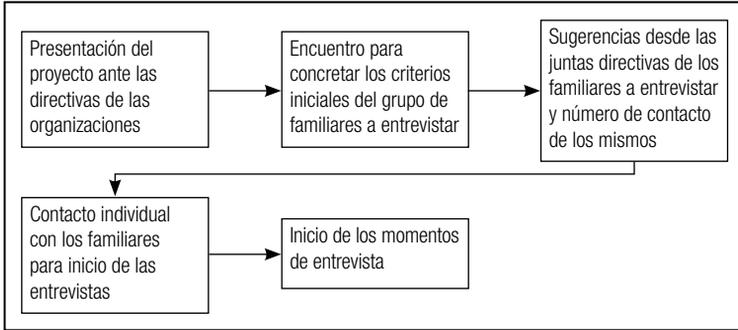
El gráfico que viene en página siguiente resume las etapas del proceso seguido desde el contacto con las organizaciones hasta el momento de iniciar las entrevistas (ver figura 1).

Siguiendo la figura 1, el criterio inicial para la selección de los familiares a entrevistar fue que los casos de desaparición por grupos paramilitares hubieran ocurrido entre 1982 a 2003 en el Departamento de Antioquia. Sin embargo, cuando iniciaron las primeras entrevistas emergió la característica del origen campesino de algunos de los familiares que habían vivido en medio del conflicto armado, hasta ser desplazados forzosamente hacia Medellín como consecuencia de la búsqueda de su ser o seres queridos desaparecidos. Estas caracterís-

8 Para casos tipo, se recomienda el tomo II del informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (2014) titulado *Huellas y rostros de la desaparición forzada (1970-2010)*, en el que se recogen 13 casos cada uno de los cuales evidencia una tipología diferente en cuanto a “victimarios, víctima, metodología y respuesta del Estado”.

ticas contribuyeron en la redefinición de los presupuestos iniciales de la investigación, centrando el análisis en la experiencia de familiares de origen campesino que vivieron en medio del conflicto y que fueron desplazados de sus territorios de vida.

Figura 1. Proceso seguido en el acceso al campo



Fuente: Elaboración propia

La complejidad de lo que iba emergiendo en los primeros encuentros, influyó en la investigadora para tomar la segunda decisión de tipo metodológico que consistió en dividir las entrevistas en tres tipos: de acercamiento (aplicada a familiares que tenían que cumplir con todos los criterios de selección), a profundidad (aplicada a siete familiares que cumplían todos los criterios) y de apoyo (familiares cuya experiencia, conocimiento y lectura política de lo ocurrido, contribuyeron en el momento del análisis de la información). Con excepción de las entrevistas de apoyo, las demás se basaron en tres tiempos: el antes de que ocurriera la desaparición, el momento de la desaparición y el tiempo de búsqueda hasta la llegada a la organización.

La tabla que viene en página siguiente da muestra de los familiares entrevistados en cada uno de los tres tipos de entrevistas, indicando su origen, edad, número de familiares desaparecidos, parentesco y tiempo en la organización.

Tal como puede observarse en la tabla siguiente, los familiares provienen de diversas regiones de Antioquia y están en un rango de edad entre 40 a 62 años, para un promedio 54 años de edad. Es importante llamar la atención del lector, de que este trabajo se centra principalmente en la experiencia de mujeres, filtro que no fue intencionado desde la investigadora, siendo un aspecto derivado de la estructura misma de las organizaciones, compuestas en su mayoría por mujeres.

Tabla 1. Matriz del corpus de entrevistas*

FAMILIAR (SE/BD/ND)	EDAD AL MOMENTO DE LA ENTREVISTA	TIPO DE ENTREVISTA	CONTEXTO EN EL QUE OCURRIERON LOS HECHOS	AÑO DESAPARICIÓN	# DE FAMILIARES DESAPARECIDOS	PARENTESCO	EDADES	DESPLAZAMIENTO	ORGANIZACIÓN	TIEMPO EN LA ORGANIZACIÓN
CARMEN	49	Entrevista a profundidad	Puerto Berto (Baral)	1984	1	Compañero	24	SE	ASFADDES	23 años
JORGE	63	Entrevista a profundidad	Puerto Nare/Cancón/Granada (Baral)	Ago-sep 2001-2004-2005	4	Hijos (3 hombres, una mujer)	Entre 18 a 22 años	SE		2 años
CABALLITO DE MAR	65	Entrevista de acercamiento	Urbano (Su esposo desaparece en la carretera en Puerto Berto)	2006	1	Esposo	Sin datos	NO		4 años
Genia (Grupo fundadora presidenta)	Sin dato	Entrevista de apoyo	Urbano (Bogotá)	1983	1	Hermano	19	NO		desde 1983 - Fundadora
DIANA	60	Entrevista a profundidad	San Francisco (Baral)	1999-2000, 2003	3	Hijos	es hijo desaparecido en el 2003 tenía 12 años, de los demás no se aportó información	SE	MADRES	3 Años
MAR	Sin dato		Coscochín (Baral)	2001	1	Hijo	24	SE		2 años
ESTELA	53		Andes (Baral)	1996	2	Esposo, Hijo	43, 15	SE		7 años
LA ZARCA	46		Barro Daballa y Matata (Baral)	2002	1	Hijo	17	SE		3 años
LISNEY	59		Puerto Trujillo (Baral)	1991	1	Compañero	38	SE		3 años
MARIMAR	Sin dato	Entrevista de acercamiento	Casaca de víboras (Baral) Desaparecido por la guerra	2000	1	Esposo	34	NO	MADRES	10 años
Isabel	57		Urbano (su hermano desaparece en la carretera viajando de municipio de Dabaiba hacia Medellín)	1998	2	Hermanos	Sin información	NO		11 años
Madre despendida	53		Urbano (Su hijo desaparece en una finca en vía hacia Bogotá)	2003	1	Hijo	Sin información	SE		12 años
Teresa Gavín (fundadora presidenta)		Entrevista de apoyo	Urbano (Su hijo desaparece en Doradal cuando viajaba hacia Bogotá)	1998	1	Hijo	17	NO		Desde 1999, es fundadora
Marisol	46	Entrevista de apoyo	Matata (Baral)	2010	1	Sobriño	16	SE	Otra organización	2 meses
Sady	48		Itango (Baral)	1997	3	2 hermanos, 1 sobriño	33, 28, 18	SE		3 años

Fuente: Elaboración propia. Datos pertenecientes a los años 2011-2012.

* En la tabla se indica que Marisol y Sady pertenecen a una tercera organización a la no se hace referencia directa porque las familiares desearon participar a modo individual y no organizativo, sin que se haya tenido contacto con la junta directiva de dicha organización.

Sin excepción, los familiares entrevistados a profundidad fueron desplazados forzosamente de sus veredas a causa de la violencia armada y como consecuencia de la desaparición de uno o más seres queridos. Al momento del trabajo de campo (mayo de 2011- marzo de 2012), ninguno de los familiares entrevistados a profundidad ocupaban cargos en la junta directiva y en su gran mayoría vivían en barrios marginales, siendo una constante su vida en extrema pobreza.

Análisis de la información

Tal como se indicó en la introducción, la herramienta que se privilegió para la recolección de la información fue la entrevista semiestructurada, la cual fue complementada con la observación participante, el diario de campo y un formato tipo encuesta que fue aplicado a los familiares entrevistados a profundidad, en el cual se

indagaba por preguntas realizadas en las entrevistas pero sobre las cuales se quería tener respuestas más directas.

El análisis cualitativo de las entrevistas se basó en la transcripción de las entrevistas a profundidad y el levantamiento de una matriz modelo con las categorías emergentes divididas en los tres tiempos rastreados en las entrevistas. En paralelo a este trabajo analítico, se fueron realizando las entrevistas de apoyo, algunas de las cuales no fueron incluidas en la tabla matriz en tanto se trataron de conversaciones sostenidas al azar, sin que los familiares conocieran o tuvieran claridad del rol de la investigadora en el campo de estudio.

Resultados

De los relatos de los familiares se infiere que a medida que iban adentrándose en el laberinto de la violencia, el espacio rural que antes les protegía poco a poco fue destruyéndose hasta el punto de transformar su identidad, ya que de campesinos, *escarbadores de la tierra*, pasaron a convertirse en víctimas del conflicto armado desterrados en Medellín. Ciudad que es descrita como un lugar en el que viven con dolor y en un eterno trasegar, a diferencia de una vida en el campo donde vivían placenteramente y tenían lo necesario para vivir bien, antes de la llegada a sus vidas de uno o varios actores armados que transformaron los campos en lugares de muerte, disputa, control, miedo, terror, dolor y desolación. Manifestando sentimientos de incomprensión y rabia frente a lo que les ocurrió en tanto ellos no habían hecho nada.

En los casos registrados, inicialmente las personas creían que en tanto la guerra no era de ellos nada les pasaría, pensamiento esperanzador al que se aferraban para no abandonar sus hogares con la esperanza de que pronto todo pasaría y la vida volvería a ser como antes.

En lo concerniente a los actores armados, los familiares que al momento de la llegada del paramilitarismo y/o el ejército, vivían en territorios con presencia de la guerrilla sin haber sufrido ningún acto considerado por ellos como violento, identificaron al paramilitarismo como un grupo más sanguinario. Sin embargo, cuando comenzó a degradarse la guerra, la percepción es que todos son iguales en el sentido en que de una u otra forma les dañaron, disolviendo el orden de las cosas antes vividas; viéndose sometidos a sobrevivir a lógicas de violencias cada vez más difíciles de sobrellevar, puesto que tenían que responder a las prácticas de dominación y terror de uno y otro actor armado.

Al indagarse por sus percepciones sobre la violencia armada, los familiares perciben el primer acto de violencia sufrida directa-

mente por ellos o su familia, como el momento en que su vida se parte en un antes y un después, definiendo el conflicto armado como una guerra entre una gente armada en la que no se entiende por qué pelean entre sí, causando daño a sus vidas, familias y territorios. Daños que no podrán pagarse con nada.

Sembrar el terror para poder controlar: el miedo a todo

Cada uno de los familiares entrevistados, en mayor o menor magnitud, sufrieron el control social sobre sus comunidades y fueron testigos de cómo, poco a poco, se iba sembrando en ellos el miedo. Un miedo que iba transformándose en plural, definido por Mar como el *miedo a todo [...] porque cada día [...] iba como dando la vuelta, [...] Cada día más*. Esta situación, sumado al temor de decir algo indebido o que alguien les señalara o escuchara, ocasionó que las familias fueran quedando más aisladas las unas de las otras y, por ende, más vulnerables, a lo que se le sumaba la distancia que en algunos lugares existía entre una finca y otra, entre las veredas y entre éstas y el pueblo. Mar recuerda que *todo el mundo era callado... no sabíamos qué decir... el uno silenciaba al otro pues nadie le podía decir nada a nadie... como si no pasará nada*. Por su parte La Zarca relata que con la llegada del paramilitarismo *no se veía sino gente muerta*, recordando que *se vivía con miedo de salir de las casas, de ir a las huertas porque de pronto uno se encontraba con esa gente y de pronto lo mataban*.

Poco a poco, el silencio y el miedo fueron creando una tenaza que cortó la palabra y el intercambio de ideas y con ello la capacidad del actuar en colectivo. Y en tanto cualquiera podía ser amigo o delator, se fue cayendo en relaciones de silencio que hicieron más vulnerables a las personas al imposibilitar acciones de resistencia conjuntas en tanto el silencio quiebra los lazos de cooperación e impone el individualismo, agudizado por el miedo y por el pánico paralizante que inactiva. En el caso de Jorge, él mismo reconoce que pese a los intentos de resistencia de la gente del municipio de Granada, el éxito de prácticas que buscaban “*sembrar miedo*” fue total, hasta el punto de lograr que las personas soportarán lo que él define como *lanzarles el terror a la propia cara*; en el sentido en que se les obligaba a presenciar los asesinatos de conocidos o ver sus cuerpos *al borde del camino* sin poderlos recoger. De esta forma, el silencio adquiere la doble figura de la que hace referencia Le Breton (2006): la de la complicidad o de la impotencia.

Los familiares describieron situaciones de completa desolación en la que no podían ir a trabajar la tierra, asistir a los entierros,

ir al pueblo, caminar por ciertos lugares o visitar a los vecinos, sintiéndose desprotegidos a merced de las leyes impuestas por uno u otro actor armado que les fueron encerrando en unos hogares que poco a poco iban dejando de ser seguros al estar rodeados por el miedo de lo que podría pasarles, ya que eran conscientes de que nadie les ayudaría, definiendo el miedo como una parálisis que les impedía hábitos propios de la cotidianidad como la solidaridad frente al dolor del otro. Emergiendo así ambientes de desamparo total en los que los guerreros *hacían lo que querían con ellos*, como lo expresó en algún momento de las entrevistas Lisney.

Las consecuencias de este tipo de contextos sobre el conjunto social son devastadoras y de largo impacto ya que la población percibe la vida cotidiana como un peligro constante en el que cada persona es potencialmente sospechosa. Lo que hacía más fácil su aceptación de que las costumbres puedan ser cambiadas constantemente según el antojo arbitrario del actor dominante; perdiéndose con ello la espontaneidad que rige la vida cotidiana y la confianza en el otro. Ante este estado de cosas, se comienza a aceptar la deshumanización del enemigo y su eliminación, perdiéndose capacidad de creer en ideales de cambio, en utopías y se acepta la cultura de la delación y de la criminalización del pensamiento. Intempestivamente los familiares fueron lanzados a una situación límite que transformó radicalmente las condiciones de una vida rural, siendo despojados de todo su “sistema defensivo y arrojados al fondo del abismo, desde donde tenemos que labrarnos un nuevo sistema de actitudes, valores y forma de vivir conformes las exigencias de la nueva situación (Bettelheim, 1983: 25-26).

¿Por qué se perdieron? ¿Dónde están?

Cuando ocurre la desaparición de un ser o seres queridos, que es definida como una herida en el alma que nunca pasará, los familiares ya habían sufrido alguno de los tantos hechos que pueden suceder en contextos de violencia armada prologada como asesinato de familiares o amigos, desplazamiento, amenazas y torturas. Sin embargo, su permanencia en el campo se sostuvo hasta que sucedió la desaparición. Hecho que lanzó a los familiares a una nueva situación: la búsqueda, en la cual se vieron enfrentados a toda una estructura de ocultamiento y peligros en los que solo encontraron la advertencia de no preguntar, de no buscar más y de la expulsión. De esta forma, el proceso de búsqueda conferiría un nuevo dolor: el tener que desplazarse del lugar en el que tenían construido su proyecto de vida y que era el que los unía a la persona desaparecida en tanto único lugar en el que ésta podría encontrarlos. Situación que sumió a los familiares en una vida de incer-

tidumbre relacionada con el miedo y la impotencia de no saber dónde está la persona, si estaba viva o muerta y de saber la verdad de por qué se la habían llevado.

Si bien la forma cómo se dio la desaparición en cada caso es distinta, así como lo fueron las reacciones de los familiares, sus relatos llegan al mismo punto: vidas individuales y familiares destruidas, dolor, miedo, sufrimiento, impotencia, pobreza e incertidumbre. La vida en adelante es descrita como una tortura y dolor permanente que lástima a cada uno de los miembros de la familia, siendo lo peor que le puede pasar a una persona, en tanto la vida queda sumida en una duda que lastima día a día, *sin esperanza ni deseos de nada*, sumida en un miedo que adquiere varias dimensiones: de que algún miembro de la familia sufra un nuevo daño, a que la búsqueda termine comprobando la muerte de la persona y el miedo a que nunca puedan encontrarlo.

Ante lo anterior, algunos familiares se “quejaron” de su “contradicción” al desear por un lado que la persona aparezca viva y por la otra desear encontrar el cuerpo para ponerle fin a la espera, definida como un suplicio que hace interminable el proceso del duelo en tanto no está el cuerpo, siendo esto lo que a su vez se transforma en una “tortura irrevocable”, que se prolongará en el tiempo (Antillón, 2008).

La llegada a la ciudad

Al llegar a la ciudad los familiares se encontraron con un lugar al que perciben como indolente, que les arrastra a enfrentar la sobrevivencia en un escenario cuyas dinámicas de vida les son totalmente desconocidas. Durante las entrevistas, la vida en la ciudad fue constantemente contrapuesta con la vida de bienestar que tenían en el campo antes de la llegada de la violencia, definiendo el desarraigo como un seguir en el trasegar, enfrentando la pobreza, el dolor y la tramitología para el acceso a la ayuda humanitaria como población desplazada. Situación que les exigía no sólo aprender a moverse en la ciudad sino también apropiarse del lenguaje de víctimas para saber responder a las diversas declaraciones a los que se veían sometidos desde las instituciones estatales. Todo esto en medio de la pobreza que no les permitía tener dinero para el costo de transportes, fotocopias y demás papeleos, ya que lo poco que tenían debían invertirlo en la comida y el arriendo.

Para los familiares, la vida en el desplazamiento es de completa inestabilidad debido a que no se tiene una casa propia para vivir, lo que ha forzado a que las familias muchas veces deban separarse para vivir en casas de familiares o conocidos. Situación de vulnerabilidad que se ve agudizada con el hecho de que no se cuenta con un trabajo

estable ni digno, ni con las redes de apoyo comunitario que tenían en el campo, sumado a la continuidad del miedo.

Para algunos de los familiares que lideran las organizaciones, el miedo sigue siendo una barrera para que las personas denuncien y se organicen, por lo que no es de extrañar que muchos de los familiares hayan realizado la denuncia durante el proceso de desmovilización, período en el cual la mayoría ingresa a la organización con excepción de Carmen (ver tabla 1). Experiencia que para muchos de ellos era única en tanto antes no habían hecho parte de ningún tejido organizativo.

Sin duda, la desmovilización paramilitar motivo tanto la denuncia como el llegar a una organización ya que desde el Estado, por medio de distintos medios de comunicación, se realizaron campañas para que las personas declararan con el fin de ser reconocidas como víctimas del conflicto y así acceder a la reparación. Esto a su vez derivó en la esperanza de hacer visible el familiar desaparecido, que en los casos aquí analizados son hombres, con la esperanza de que hubieran sido reclutados y se desmovilizaran en cualquier bloque armado. Otro estímulo fue indudablemente la reparación que exigía un sin fin de trámites que los familiares perciben como bastante complejos, viendo en las organizaciones espacios de acompañamiento para realizar esta gestión⁹. Aspecto que influyó en el aumento de las denuncias ya que las organizaciones tienen como un requisito para el ingreso a éstas el haber hecho la denuncia ante las entidades judiciales, brindado asesoría y acompañamiento. Existiendo también casos en los que no habían denunciado por el desconocimiento que tenían del derecho a denunciar o porque consideraban que *era bobada hacerlo*.

Al indagarse en las entrevistas por lo que significa para los familiares el haber ingresado a una organización, definieron este espacio como el lugar donde sienten que por fin encuentran personas que les guían con comprensión y acompañamiento en los trámites tanto de la denuncia como del acceso a los diversos procesos de reparación del Estado, dándoles a conocer sus derechos y las leyes que les favorecen. Acompañamiento y comprensión que no encontraban, por ejemplo, en las instituciones gubernamentales. Resaltando como uno de los aspectos más relevantes el poder tener un sitio de encuentro en el cual se sienten escuchados y comprendidos por personas a

⁹Cabe aclarar que las percepciones sobre la reparación aquí expuestas no se apoyaron en los relatos de Carmen y Jorge, ya que su organización se asume idénticamente en oposición al Estado y durante el trabajo de campo no reconocían la reparación por vía administrativa, dejando la libertad a que individualmente los familiares decidieran si se postulaban a la reparación económica.

las que les ocurrió lo mismo y con las que pueden hablar, a diferencia de lo que ocurre en sus hogares donde muchas veces no se habla de lo que pasó.

Un aspecto que preocupa a las personas que asumen los cargos directivos, es que sus organizaciones están compuestas por personas adultas (de 40 años en adelante), considerando como algo clave para la continuidad organizativa el relevo generacional. Aspecto en el que ha influido el miedo que sienten los familiares de vincular a sus hijos o hijas, pues si bien reconocen que el miedo en cierta forma ha ido superándose, éste sigue presente en el sentido de querer mantener alejados de la denuncia y la organización a los demás miembros de la familia, en especial, a los hombres por considerarlos más vulnerables; siendo el familiar que pertenece a la organización el que asume la búsqueda y la denuncia. En lo anterior también influye el hecho de que los hijos o hijas evidencian cierta negación o reproche hacia las actividades de la organización en tanto consideran que es una “pendejada” en el sentido en que piensan que el Estado no cumplirá con la reparación económica y mucho menos con el acceso a la verdad y a la justicia. En algunos casos influye también el considerar los transportes para la asistencia a la organización como una carga económica, mucho más cuando la familiar que integra la organización es la que asume el cuidado de los niños y niñas mientras sus hijos trabajan.

Las percepciones de los familiares respecto a la reparación, se centraron en la imposibilidad de reconstruir sus proyectos de vida al no saber dónde están los cuerpos y por qué los desaparecieron; resaltando que la impunidad no hace más que perpetuar su sufrimiento. Al indagar por las posibilidades de retorno teniendo presente la Ley 1448 de 2011, que propone como política bandera del gobierno actual la restitución de tierras, los factores que predominaron para calificar como poco viable la posibilidad de retornar a sus propiedades fueron el que ya no se tiene propiedades y la imposibilidad de regresar a un lugar cargado de tanto dolor, prevaleciendo la percepción del temor a sufrir un nuevo daño ya que consideran que no existen condiciones de seguridad que proteja su vida e integridad.

Otro aspecto que en general se consideró como importante al interior de las organizaciones, fueron las actividades que ayudan a fortalecer el tejido organizacional tales como: capacitaciones para el empleo, atención psicológica, participación en actividades artísticas, acceso al estudio, capacitación política, actividades públicas en las que se denuncia la desaparición y se muestran las fotografías de las personas desaparecidas. La organización también es percibida como el espacio

en el que asumen diversos roles que les permite aprender a expresarse mejor y a no tener pena para hablar en público y exigir sus derechos, lo que les dignifica frente al dolor sufrido.

Para finalizar, puede inferirse que lo organizativo impacta de distintas maneras en los familiares, constituyéndose en un espacio dignificante en tanto asumen roles como actores políticos con incidencia en la toma de decisiones; siendo aspectos a fortalecer en esta línea, los procesos de acompañamiento psicológico permanentes que involucren a toda la familia y la formación política entendiendo este concepto como la participación por intereses colectivos más que por casos individuales y el acceso a emprendimientos que posibiliten la generación de ingresos que puedan asegurar la permanencia de las organizaciones y contribuyan al mejoramiento de vida de los familiares.

Conclusiones

Contrastar la desaparición y el desplazamiento forzado con los intereses en confrontación que han estado en juego en el conflicto armado colombiano, permite comprender mejor los retos que enfrenta el país para la consolidación de una paz duradera y sostenible guiada por la justicia y equidad social, en momentos en que se está en proceso de negociación con la guerrilla de las FARC y posiblemente con la del ELN, en lo que políticamente supondría el fin del conflicto armado colombiano, para lo que es necesario fortalecer políticas de la memoria en pos de una comprensión histórica de las causas estructurales del conflicto y de sus impactos de larga duración en el conjunto de la sociedad.

Las formas de recordar de las personas y la construcción de una experiencia traumática, aportan a su vez pistas de los aspectos que deben abordarse para la reconstrucción del tejido social, pensado desde el fortalecimiento de subjetividades políticas, redes productivas solidarias y condiciones de vida que dignifiquen las víctimas mejorando sus condiciones de vida. Lo que implicaría un cambio en el modelo de desarrollo que históricamente ha seguido el país, basado en la concentración de la riqueza, la inequidad y la exclusión social. Aspectos que han sido profundizados con la violencia armada. Sin esto difícilmente podrá lograrse en Colombia una paz duradera. Así mismo, devela los retos que enfrenta la política de retorno al momento de proveer ciertas condiciones que permita sanar el impacto destructor que ha causado la guerra sobre la vida de toda una comunidad y de todo el conjunto social. Mucho más en un contexto como el colombiano en el que continúan las prácticas de violencia, exclusión y pobreza contra la población campesina.

Para lo anterior, esta investigación ofrece como hallazgo principal la percepción de los familiares de que el participar en organizaciones de familiares les abre un abanico de aprendizajes, que a la par que contribuye en su dignificación, fortalece un tejido social que ha sido afectado por la violencia y en el que aún prevalece el miedo. Sobre este sentimiento, se encontró que el miedo tiende a ser menos movilizador cuando se está en una organización, lugar que es percibido como un espacio en el que se generan redes relacionales de soporte y confianza, en el que reemergen del dolor nuevas alternativas de reconstrucción y de resistencias; permitiéndoles que de su experiencia de vivir en medio de la guerra, el proceso de búsqueda y de organizarse, surja un conocimiento colectivo que en la praxis se evidencia en acciones de resistencia y persistencia a pesar de las dificultades organizativas y de acceso a recursos. Identificándose como una buena práctica organizativa los procesos internos de historización de la memoria que le confiere a los familiares una comprensión de por qué pasó lo que pasó, moviéndolos de una posición de culpa y de temor de hablar a ser actores de su propia historia; lo que contribuye a que se asuman no como víctimas pasivas supeditadas al asistencialismo del Estado sino como sujetos políticos. Es en este sentido que inferimos que la historicidad de la memoria fortalece los procesos de reconstrucción de memoria de las organizaciones y los tejidos sociales lacerados por la guerra.

El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil alejadas del asistencialismo estatal y concebidos más desde el fortalecimiento de actores políticos es, además, una necesidad para fortalecer en Colombia la movilización social, en la que las organizaciones urbanas trabajen en red con las campesinas en pos de cambios estructurales. Máxime en momentos donde el sistema capitalista global requiere de la dominación de los territorios para el control de la producción, la obtención de recursos naturales en tanto materia prima necesaria para la continuación del modelo de producción y consumo capitalista, la manipulación y control de las semillas y el acceso a mano de obra barata. Situación que continuará favoreciendo el despojo y desplazamiento de los campesinos hacia ciudades cada vez más hacinadas, violentas y excluyentes, así como la aplicación de diversas estrategias de violencia contra aquellos que sean vistos como obstáculos para la dominación territorial.

Finalmente, en tanto los mecanismos del terror que el conflicto armado hizo extensivo a todo el territorio nacional han demostrado que la pérdida de vidas humanas y los daños materiales guardan estrecha relación con los intereses económicos de los grupos de poder, sigue siendo necesario profundizar en líneas de investigación sobre el

papel que han jugado estos actores en la agudización de conflictos armados internos en países en vía de desarrollo pero ricos en materias primas, como lo es sin duda Colombia.

Bibliografía

- Antillón, Ximena (2008) *La desaparición forzada de Rosendo Radilla en Atoyac de Álvarez: informe de afectación psicosocial* (México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos).
- Bello, Martha Nubia (2003) *El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social* (Quito: ponencia en Conferencia Regional Globalización, migración y derechos humanos).
- Bettelheim, Bruno (1983) *Sobrevivir: el holocausto una generación después* (España: Crítica).
- Da Silva, Ludmila (2009) *No habrá flores en la tumba del pasado: la experiencia de la reconstrucción del mundo de los familiares de desaparecidos* (La Plata: Ediciones Al Margen).
- Feierstein, Daniel (2007) *El genocidio como práctica social: entre el nazismo y la experiencia Argentina: hacia un análisis del aniquilamiento como reorganizador de las relaciones sociales* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Franco, Vilma Liliana (2009) *Orden contrainsurgente y dominación* (Medellín: Instituto Popular de Capacitación).
- Gallón, Gustavo (1991) *Derechos Humanos y conflicto armado en Colombia* (Bogotá: Comisión Andina de Juristas).
- Gutiérrez, Francisco y Barón Mauricio (2006). "Estado, control territorial paramilitar y orden público en Colombia" en Gutiérrez, Francisco; Wills, Ema y Sánchez, Gonzalo (Coord.) *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia* (Bogotá: Norma/ Universidad Nacional de Colombia/ IEPRI).
- Klein, Naomi (2007) *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, (Barcelona: Paidós).
- Kornbluh Peter, Klare Michael (coord.) 1988 *Contrainsurgencia y antiterrorismo en los 80: el arte de la guerra de la baja intensidad* (Medellin, Grijalbo).
- Leal, Francisco (2002) *La seguridad nacional a la deriva: del Frente Nacional a la Posguerra Fría* (México: Alfaomega).
- Pollak, Michel (2006) *Memoria, olvido, silencio: la producción social de identidades frente a situación límite* (La Plata: Ediciones al Margen).
- Reyes, Alejandro (2009) *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia* (Bogotá: Grupo Editorial Norma).
- Romero, Mauricio (2003) *Paramilitares y autodefensas 1982 - 2003* (Bogotá: IEPRI).
- Salgado, Carlos (2010) "Procesos de desvalorización del campesinado y antidemocracia en el campo colombiano" en Forero, Jaime (ed.). *El campesino colombiano: entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana).

Modelos de desarrollo en el agro pampeano argentino

Un ejercicio de prospectiva

Guillermo de Martinelli

Resumen

En las últimas dos décadas el agro pampeano argentino ha experimentado fuertes transformaciones productivas, económicas y sociales. En el marco de estas transformaciones se renueva la posibilidad para repensar el carácter del actual modelo social y productivo, explorando sus alcances y limitaciones, pero también las posibles alternativas. El objetivo del presente artículo es avanzar en la exploración del actual escenario socio-productivo, como así también proponer posibles escenarios alternativos derivados de la configuración de determinados sujetos sociales que se encuentran presentes en el actual modelo, a partir de la combinación de una serie de factores que influyen

Abstract

In the last two decades the Argentine pampas agriculture has experienced strong productive, economic and social transformations. Within the framework of these transformations renews the possibility to rethink the nature of the current social and productive model, exploring its scope and limitations, but also the possible alternatives. The aim of this paper is to advance the exploration of the current socio-productive stage as well as propose possible alternative scenarios derived from the configuration of certain social subjects that are present in the current model, based on the combination of a number of factors influencing social settings pampas agriculture.

i+c

Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

en la configuración social del agro pampeano.

La propuesta busca enmarcarse en la línea de los denominados estudios de prospectiva, pero con la particularidad de centrar la mirada no en la configuración y simulación de las características que asumirían los posibles mercados, sino en el modelado de diferentes escenarios sociales, que en gran medida, son los que condicionan el comportamiento del país en los distintos mercados. El ejercicio de construcción de escenarios sociales agropecuarios contempla el desarrollo de una serie de etapas, que identifican la definición del foco, la elección del horizonte temporal y la construcción de la perspectiva crítica del ejercicio a través de la articulación de un marco conceptual que permita definir un conjunto de dimensiones.

The proposal seeks framed along the lines of the so-called prospective studies, but with the eyes to focus not on the configuration and simulation features that assume the potential markets but in the modeling of different social settings, which greatly They are those that determine the behavior of the country in different markets. The agricultural building exercise social settings includes the development of a series of steps that identify the definition of the focus, the choice of the time horizon and construction of the critical perspective of the exercise by articulating a conceptual framework to define a set of dimensions.

Development models in agro argentinean. A prospective

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

Guillermo de Martinelli

Profesor en Historia. Doctor en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ). Estudios de Posgrado en Generación y Análisis de Información Estadística (UNTREF). Investigador CONICET. Profesor Adjunto de la Universidad Nacional de Quilmes. Docente concursado de Metodología de la Investigación Histórica (carrera de Historia - Universidad Nacional de La Plata). Actualmente es Director de la Licenciatura en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes.

Professor in History. Doctor in Social and Human Sciences (UNQ) . Graduate studies in Generation and Analysis of Statistical Information (UNTREF) . CONICET researcher. Assistant professor at the National University of Quilmes. Teaching Methodology bankrupt Historical Research (Race History - National University of La Plata). He is currently Director of the Bachelor of Social Sciences of the National University of Quilmes.

GUILLERMO DE MARTINELLI

Palabras clave

1| Agro 2| Prospectiva 3| Escenarios Sociales 4| Modelos Desarrollo 5| Sujetos Sociales Agrarios

Keywords

1| Agro 2| Prospective 3| Social Scenarios 4| Model Development 5| Agricultural Social Subjects

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

MARTINELLI, Guillermo de. Modelos de desarrollo en el agro pampeano argentino. Un ejercicio de prospectiva. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (3): 157-184, segundo semestre de 2015.

Modelos de desarrollo en el agro pampeano argentino

Un ejercicio de prospectiva

1. Introducción

En las últimas dos décadas el agro pampeano argentino ha experimentado fuertes transformaciones productivas, económicas y sociales. Entre ellas se destacan el fuerte incremento en los volúmenes producidos, el cambio tecnológico, el lugar ocupado por el conocimiento en la organización y gestión de la producción, un constante proceso de concentración de la producción y la reconfiguración del rol asumido por el Estado. Junto a ello, un escenario internacional de precios sumamente favorables, parece revertir aquella sentencia que la teoría de la dependencia señalaba sobre el carácter que definía los términos del intercambio para aquellos países exportadores de productos primarios.

El conjunto de estos factores configura en el presente una renovada posibilidad para repensar el carácter del actual modelo social y productivo, explorando sus alcances y limitaciones, pero también las posibles alternativas.

El objetivo del presente artículo es avanzar en la exploración del actual escenario socio-productivo, como así también proponer posibles escenarios alternativos derivados de la configuración de determinados sujetos sociales que se encuentran presentes en el actual modelo, a partir de la combinación de una serie de factores que influyen en la configuración social del agro pampeano.

La propuesta busca enmarcarse en la línea de los denominados estudios de prospectiva, pero con la particularidad de centrar la mirada no en la configuración y simulación de las características que asumirían los posibles mercados, sino en el modelado de diferentes escenarios sociales, que en gran medida, son los que condicionan el comportamiento del país en los distintos mercados.

Para el desarrollo de este ejercicio hemos considerado un alcance de mediano - largo plazo, en el cual las proyecciones pueden desarrollarse e impactar sobre la conformación y dinámica de los dis-

tintos sujetos. En este sentido, es importante aclarar que el alcance del ejercicio no permitirá profundizar sobre aspectos específicos propios de cada sujeto social, sino que, por el contrario, buscará priorizar los aspectos generales de su dinámica.

Específicamente, el ejercicio que presentamos a continuación intenta plantear una serie de escenarios futuros alternativos en función de un conjunto de factores productivos, económicos, comerciales, sociales y político – estatales, tomando como eje de análisis el impacto que cada configuración social tendría sobre los tres clásicos componentes de la producción agropecuaria: tierra, capital y trabajo.

El ejercicio de prospectiva que proponemos realizar supone pensar el alcance y los posibles efectos que, sobre los diferentes factores productivos, tendría el desarrollo de ciertos procesos y mecanismos de regulación, de excepción y de incentivos. Hemos determinado cuatro escenarios sociales diferentes que pretenden extremar las diferencias entre los mismos. Este carácter de “ejercicio” le brinda a la tarea y al resultado un cariz creativo y una visión dinámica, basada en la posibilidad de operar sobre ciertas variables con el fin de estimular el pensamiento estratégico y alternativo (Patrouilleau y otros, 2012: 14)¹.

El ejercicio de construcción de escenarios sociales agropecuarios contempla el desarrollo de una serie de etapas, que recorreremos de un modo muy sintético e incluyen en primer término las denominadas tareas previas referidas a la definición del foco, la elección del horizonte temporal y la construcción de la perspectiva crítica del ejercicio a través de la articulación de un marco conceptual que permita definir un conjunto de dimensiones críticas.

La segunda fase se orienta al diagnóstico del sistema de dimensiones agrarias, que dará lugar al reconocimiento de las “fuerzas impulsoras”, mientras que finalmente concluiremos este trabajo con la propuesta de construcción de los diferentes escenarios sociales.

¹ Asimismo es importante aclarar que este tipo de ejercicio posee un repertorio conceptual específico, basado en las nociones de variable, proceso, relaciones de causalidad, condicionamiento, estructura, dinamismo, factor, dimensión, objeto y paradigma, entre otros. También forman parte de este repertorio otros conceptos como el de “fuerzas impulsoras”, “dimensiones críticas”, interrogantes estratégicos”, “incertidumbres críticas” e “invariantes estratégicas”, que buscan transmitir de manera directa diferentes aspectos pertinentes a las dinámicas y los procesos que se quieren comprender y a las decisiones metodológicas que se van tomando en el desarrollo (Patrouilleau y otros, 2012: 14).

2. Antecedentes y precisiones teóricas sobre los modelos de desarrollo en el espacio agrario pampeano

A lo largo de la historia agraria argentina, la discusión sobre los modelos de desarrollo, ha tenido distintos momentos de visibilidad. La polémica se inscribe en el debate sobre cuál debería ser el modelo desarrollo, y fundamentalmente, quiénes serían los sujetos que quedarían a cargo de la producción. En esta dirección, una serie de tradiciones han aportado distintos elementos para pensar los modelos de desarrollo del capitalismo en general, y en el agro, en particular. Las teorías económicas institucionalistas y el estructuralismo con su concepto de etapas de desarrollo, pero también los antecedentes más lejanos que llegan hasta Marx y su preocupación por caracterizar las etapas del proceso de trabajo capitalista y su relación con el proceso de valorización², para continuar con los aportes de Lenin (1899 y 1907) y la noción de vías de desarrollo capitalista –desde abajo, para el caso norteamericano y desde arriba para el caso prusiano–, aportando interesantes elementos para conceptualizar los procesos de desarrollo de un modo más amplio.

En la actualidad, la mayor parte de los enfoques centran su atención en el comportamiento de las empresas, desplazando el interés de la relación capital - trabajo a la competitividad de las firmas, recorriendo de esta manera la mirada a un único actor³.

Al respecto, en este trabajo proponemos retornar el carácter de modelo en su sentido más panorámico incluyendo con el objetivo de formalizar la estructura y el funcionamiento del sistema productivo en sus aspectos generales, buscando mostrar la lógica o la racionalidad con la que funcionan, se articulan e interaccionan las distintas variables. El modelo se vuelve más complejo en la medida que se incorporan distintos factores explicativos de su funcionamiento, como las instituciones y las normas, pero también las formas de organización de las empresas, de la producción y del trabajo, así como las actitudes y comportamientos de los actores.

2 Marx establece una tipología de procesos productivos (manufactureros e industriales), en relación con la tecnología y la forma de organizar el trabajo, estas variables se relacionan a su vez con la calificación y el control del obrero sobre su trabajo (De la Garza Toledo, 1999).

3 Lo anterior no es irrelevante en cuanto al contenido del concepto y sus dimensiones. Por ejemplo, para Marx la manufactura es definida principalmente por sus implicaciones en la calificación, enajenación y explotación, así como en el control del trabajador sobre su trabajo. En el caso de las teorías sobre modelos de producción actuales, el eje está puesto en las estrategias de negocios de las empresas (De la Garza Toledo, 1999).

En las siguientes páginas indicaremos las características que definen los modelos - escenarios sobre los que trabajaremos a continuación, precisando los elementos que forman parte de las coordenadas generales del ejercicio propuesto.

3. Definición del foco, elección del horizonte temporal y construcción de la perspectiva crítica

El foco sobre el que articulamos el ejercicio de construcción de escenarios esta dado por el sistema de sujetos sociales agrarios que conforman el actual agro pampeano argentino, considerando sus actividades productivas y sus interrelaciones con el entorno económico, social y estatal. Con respecto a la definición del marco temporal, hemos establecido como horizonte el año 2030, con el propósito de incorporar este análisis a otras propuestas similares, como las desarrolladas por el Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Pero también el marco temporal incluye los procesos previos que constituyen los antecedentes necesarios para poder comprender el estado actual de la estructura social agraria pampeana.

De modo que también revisaremos períodos anteriores, de acuerdo a las necesidades que implique la identificación de los diferentes procesos que impactan sobre la conformación de los distintos escenarios agrarios, mientras que con respecto a la definición de las dimensiones críticas, es importante señalar que las mismas se identifican con el objetivo de evaluar su impacto en los diversos escenarios sociales⁴. Precisamente, recuperaremos este aspecto porque es el que nos acerca a la discusión sobre el tipo de modelo de desarrollo agrario deseable, que en cierta medida, ha vuelto a tener visibilidad a partir del conflicto agrario del año 2008⁵.

En la actualidad, el agro pampeano se encuentra atravesando una serie de procesos que han modificado fuertemente su carácter y dinámica. El rol de la tecnología y particularmente el de la biotecnología y el conocimiento asociado a la gestión de los procesos productivos, se ha convertido en un elemento central, que presenta lógicas de

4 La definición de las variables de interés se realizará en relación a un esquema productivo agrícola

5 El conflicto agrario desarrollado durante el año 2008, enfrentó a un conjunto de entidades agropecuarias con el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner como consecuencia de una disposición que pretendía avanzar con un esquema impositivo móvil basado en derechos de exportación sobre los cultivos de soja, maíz y trigo.

producción, difusión y apropiación desigual entre los diferentes sujetos agrarios. Esta situación ha derivado en procesos de concentración en los diferentes eslabones de la cadena productiva que condicionan, fundamentalmente, vía acceso a estos bienes y servicios, la continuidad de ciertos sujetos agrarios en la producción.

Desde la década de 1960 el desarrollo tecnológico ha promovido una serie de transformaciones a nivel productivo y social, que se intensificaron en los últimos años dando lugar a una fuerte expansión de la agricultura con un notable aumento de la producción de cereales y oleaginosas (Balsa, López Castro y Moreno, 2014). Este aumento de la producción, a su vez, ha reforzado una matriz productiva altamente especializada en torno a un pequeño conjunto de cultivos⁶ y de sujetos sociales. De acuerdo a los datos publicados por la Dirección Nacional de Programación Económica Regional del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, para el caso del complejo oleaginoso⁷, la producción primaria involucraba a cerca de 73.000 productores, aunque solo el 6% (4.380 productores) explicaban el 54% de la producción. Con respecto a la industrialización de la producción, el proceso de concentración también es muy elevado. En el caso del complejo oleaginoso, el 60 % de la producción de aceites se encuentra distribuido entre cinco empresas, mientras que el restante 40% se distribuye entre 32 productores⁸. Asimismo, la mayoría posee plantas de almacenamiento de granos y terminales portuarias propias, que les permiten la comercialización, exportación de granos y producción de aceites y pellets.

De este modo, el aumento en los niveles de especialización, junto a un fuerte incremento de los volúmenes producidos en un elevado marco de concentración de la producción y la industrialización de los bienes primarios expresan el resultado de la combinación de un conjunto de elementos que se han venido desarrollando en las últimas décadas y que poseen su correlato en la particular configuración social que muestra el agro argentino. En el siguiente apartado revisaremos

6 Un dato que refuerza esta imagen se encuentra en el lugar ocupado por Argentina en la producción mundial de soja. Durante el período 2000 – 2010 Argentina se ubicó en el tercer lugar, con una participación en la producción mundial del orden del 17,22% (Dabat y Segura, 2014: 41).

7 El complejo oleaginoso se concentra básicamente en dos cultivos: soja (representa el 84% de la producción total de aceites) y girasol (15%). El resto de los cultivos se distribuyen el restante 1% e incluyen los cultivos de maíz, oliva, algodón, maní, lino y colza (MEyFP, 2011).

8 Es importante destacar que el grueso de la producción primaria de soja (75%) se destina a la industrialización, mientras que el resto se exporta. En el caso de la producción de girasol, la mayor parte se destina a la producción de aceites, siendo la exportación marginal (MEyFP, 2011).

desde la perspectiva del método de escenarios, los diferentes factores que hemos seleccionado para caracterizar este proceso⁹.

4. Las fuerzas impulsoras. Reconociendo los elementos centrales de la dinámica agraria

El objetivo de este apartado es identificar los diferentes factores que operaran en la definición de los distintos escenarios sociales y sus niveles de dependencia / independencia en relación a la dinámica que podrían imprimirle a cada uno de ellos.

La elección de estos factores se justifica en que los mismos poseen una elevada incidencia en la configuración de los escenarios. Dentro del conjunto de factores seleccionados, es importante establecer la distinción entre dos formas diferentes de operar. Por un lado, los factores se pueden presentar como invariantes estratégicos (factores que se van a dar de manera similar en todos los escenarios) y por otro lado, factores definidos como “incertidumbres críticas”, es decir, verdaderos vectores de diferenciación entre escenarios (Petrouilleau y otros, 2012: 33). En el Cuadro N° 1 se presenta un resumen de las fuerzas impulsoras retomando en parte la propuesta de Patrouilleau (2012), para el caso de las escalas internacional y regional, y proponiendo otras fuerzas impulsoras para el caso de la escala nacional.

En este sentido, a diferencia de la propuesta de Patrouilleau (2012), consideramos a los fines del ejercicio de modelación y el horizonte temporal seleccionado que el conjunto de las fuerzas impulsoras a escala internacional y regional se mantendrán bajo el supuesto de invariantes estratégicas, dado que son factores que influirán de un modo similar en todos los escenarios sociales. Este supuesto implicaría centrar la atención sobre las fuerzas impulsoras a escala nacional, sobre las cuales el diseño y definición de políticas públicas tendría un efecto sustantivo sobre la configuración de los diferentes escenarios sociales.

Para ordenar la exposición hemos organizado las diferentes “fuerzas” en torno a los tres factores fundamentales de la producción agropecuaria: tierra, capital y trabajo. Si bien algunas fuerzas son eminentemente transversales y se encuentran presente en cada uno de los factores, como por ejemplo la tecnología y el conocimiento, hemos

⁹ La prospectiva por escenarios se diferencia de la proyección, del pronóstico y de la predicción. No tiene una base probabilística (con un nivel de confianza y un error conocido) o apodíctica (demostrable). Se utiliza para imaginar el futuro de sistemas u objetos cuyo comportamiento es muy difícil de cuantificar, que contienen múltiples elementos de de incertidumbre y distintos tipo de factores (variables, actores, problemas, fenómenos, etc) (Patrouilleau y otros, 2012: 17).

priorizado una presentación más clásica de las fuerzas impulsoras que permita observar con mayor nitidez los impactos diferenciales.

Cuadro 1. Escalas, dimensiones y fuerzas impulsoras

Escala	Dimensión	Fuerza Impulsora	Clasificación
Internacional	Contexto Geopolítico	Alianzas lábiles en un mundo multipolar ^a	Invariante estratégica
		Gobernabilidad alimentaria mundial ^b	Invariante estratégica
	Mercados mundiales	Comportamiento del mercado mundial ^c	Invariante estratégica
		Dinámica demográfica ^d	Invariante estratégica
		Las características de la demanda. China, los países asiáticos y África ^e	Invariante estratégica
		Dinámica de la oferta internacional y la aparición de nuevos actores ^f	Invariante estratégica
		La configuración del mercado bioenergético ^g	Invariante estratégica
Regional	Mercados regionales	Desarrollo de acuerdos multilaterales entre países de la región	Invariante estratégica
		Dinámica de la relación Argentina – Brasil	Invariante estratégica
Nacional	Política	Rol del Estado	Incertidumbre crítica
		Esquemas impositivos	Incertidumbre crítica
		Infraestructura	Incertidumbre crítica
	Trabajo	Formas de producción basadas en relaciones contractuales	Incertidumbre crítica
		Tercerización	Incertidumbre crítica
		Mercado de trabajo	Incertidumbre crítica
	Tierra	Sustentabilidad – agriculturización	Incertidumbre crítica
		Mercado de tierras y renta agraria	Incertidumbre crítica
	Capital	Desarrollo industrial / dotación de maquinaria	Invariante estratégica
		Tecnología, conocimiento y desarrollo científico	Incertidumbre crítica
	Precios	Precios relativos	

a La evolución de un núcleo estructurante de la dinámica geopolítica mundial, tiene por extremos a lógicas de cohabitación y máxima tensión entre China y EEUU, oscilantes entre la convivencia y la fuerte competencia y sin configurar un mundo bipolar clásica, en un contexto de mundo multipolar, conformado por alianzas frágiles e inestables entre bloques y entre grandes países (Patrouilleau y otros, 2012: 35).

b Tensión entre los intereses geopolíticos de los estados nacionales y su proyección a través de los bloques regionales y las estrategias comerciales y económicas desarrolladas por los sectores privados. Dicha tensión se expresa en la determinación de las normas de comercialización que se fijan internacionalmente, tanto a través de acuerdos multilaterales, como bilaterales y en las disputas en torno a la gestión de los stocks (Patrouilleau y otros, 2012: 35).

c Altas tasas de crecimiento económico en los países emergentes por períodos suficientemente largos. Asimismo a partir de la década de 1990 y con mayor fuerza a partir del nuevo siglo, los mega fondos de inversión comenzaron a apostar fuertemente en los mercados de commodities (tanto industriales como agrícolas), tradicionalmente relegados a un lugar marginal dentro de sus carteras de inversión. Si bien no existe evidencia concluyente sobre el tema, la creciente financiarización del mercado de commodities amenaza en constituirse en una de las principales causas del incremento esperado en la volatilidad de los mercados en los años venideros

d La dinámica demográfica es considerada como un factor importante de muy bajo dinamismo. Los principales factores demográficos que afectarán al sistema agro-alimentario son: el incremento en

el tamaño de la población, su distribución geográfica y los cambios en los niveles de urbanización (Patrouilleau y otros, 2012: 39).

e Las características que asuma la demanda de productos agrarios por parte de China, los países asiáticos y África modelará fuertemente los rasgos de la producción, sobre todo, en relación al tipo de bienes a exportar, sus características y destino.

f Esta variable se vincula con el tipo de competencia que afrontarán los productos primarios exportados por Argentina. La entrada de nuevos actores, pero también la salida y/o retracción de viejos competidores tendrá un fuerte impacto en el nivel de actividad vinculado a los bienes exportables.

g La configuración del mercado energético en general y bioenergético en particular se presenta como una fuerza impulsora de carácter crítico. El precio del petróleo y su disponibilidad impactarán sobre la producción de cultivos y sus posibles destinos. La generación de bioenergía tiende a tener cada vez mayor participación en el mercado y su desarrollo implica la articulación de un numeroso conjunto de actores.

Rol del Estado

El lugar que ocupe el Estado en la regulación de la actividad, y su intervención en la cadena productiva es central para el desarrollo de los distintos escenarios. Históricamente, el rol ocupado por el Estado ha tenido diferentes momentos en donde es posible reconocer períodos con un presencia fuertemente activa a través de intervenciones y regulaciones, como así también, otros momentos, de menor intervención directa sobre los mercados. Los distintos escenarios definidos en el siguiente apartado ubican al Estado en diferentes posiciones y con niveles de involucramiento variable. La política estatal es central y dispone de diversas herramientas para incentivar, regular, intervenir o morigerar los efectos de fenómenos negativos y de esta manera modelar una forma determinada de desarrollo.

Infraestructura

La infraestructura es un aspecto clave para el funcionamiento de los diferentes escenarios que definiremos a continuación y el lugar ocupado por el Estado a través de la inversión pública es relevante para garantizar que los flujos productivos puedan circular eficientemente. Puertos, elevadores, rutas y caminos rurales, sistemas de acopio y almacenamiento, constituyen la red básica para el funcionamiento del sector.

Esquemas impositivos

Ante la fuerte tendencia al alza que vienen experimentando los bienes del sector primario, la respuesta ha sido la implementación de una serie de medidas que se proponen desacoplar la dinámica de los precios internacionales de las condiciones locales. Las dos medidas más importantes que han sido implementadas recientemente en este sentido, fueron la aplicación de impuestos al comercio exterior¹⁰ y la

10 La implementación de impuestos al comercio exterior, bajo la figura de las retenciones posee una larga historia en el país. Desde marzo del año 2002 se

regulación de las cuotas exportables para determinados bienes¹¹. El impacto de los esquemas impositivos sobre las decisiones que toman los productores es complejo y debe revisarse periódicamente, sobre todo, en relación a los objetivos productivos y redistributivos que se proponen estas medidas¹².

Formas de producción basadas en relaciones contractuales

El avance de las formas de organización productiva basada en vínculos contractuales es un elemento novedoso en donde distintos actores desarrollan o aportan a una parte específica del proceso productivo. La toma de decisiones sobre la producción cambia su sentido, si la dirección y la ejecución de las labores y tareas, y el aporte del saber agronómico, entre otros elementos esta a cargo de uno o unos pocos actores, o bien son desarrollados por diversos actores (Bisang, Anlló y Campi, 2008). Sin embargo, estas nuevas modalidades asumen diferentes formas que van desde empresas organizadas completamente de este modo a explotaciones que aplican solo algunas articulaciones con otros actores (Balsa, López Castro y Moreno, 2014: 275).

Tercerización

Una de las formas que ha tomado gran relevancia en el esquema de producción por contratos es la tercerización de las labores agropecuarias que además ha conformado un importante grupo de contratistas

han vuelto a aplicar derechos de exportación sobre determinados productos primarios. Inicialmente el esquema partió de un porcentaje de 13.5% para el caso de los granos de girasol y de soja; del 10% sobre el valor del producto para el caso del grano de trigo y de maíz, y para los cueros; mientras que para los quesos, las manufacturas de origen industrial y agropecuario, las harinas y aceites de soja, la carne y los productos lácteos, el porcentaje fue del 5%. Al mes siguiente, los porcentajes se modificaron en la mayoría de los productos con subas superiores al 100% debido a los movimientos en el tipo de cambio.

11 Las cuotas exportables se rigen a través del Registro de Operaciones de Exportación (ROE), creado en enero de 2006 por el Ministerio de Economía de la Nación con el objeto de registrar y monitorear las operaciones de exportación de carnes rojas y garantizar el abastecimiento del mercado interno.

12 Un ejemplo del comportamiento de la producción frente a los cambios en los esquemas productivos se observa en el caso del biodiesel. En sus inicios las tasas de retención para el aceite de soja era del 33%, mientras que su producto posterior –el biodiesel– tributaba un 1% en sus exportaciones, más tarde la tasa de retención de este último producto se elevó al 13%. La favorable tasa de protección efectiva, sumado a los precios internacionales se tradujo en una creciente producción y exportación de este combustible. Como resultado, en el año 2010 se produjeron 1.8 millones de toneladas de biodiesel, con un nivel de exportación del orden de los 1.224,7 millones de dólares, lo que implicó que, poco más del 35% del aceite de soja, sufriera una posterior transformación para convertirlo en biodiesel (Anlló, Bisang y Campi, 2013: 80).

tienden a asumir un carácter autónomo, con sus propias lógicas y dinámica. Especializados en brindar servicios de maquinaria, los contratistas se articulan en un modelo de división del trabajo a través de su disponibilidad de capital. En gran medida, la persistencia de unidades pequeñas, pero también la existencia de grandes proyectos económicos se basa en la presencia de este actor, que posee cada vez mayores niveles de decisión e injerencia en la actividad productiva.

Mercado de trabajo

La oferta de trabajo se halla condicionada, en términos generales, por la dinámica que asume la demanda de trabajo en los sectores urbanos, pero también por el nivel de requerimiento que la producción demande en función del desarrollo técnico y agronómico.

Sustentabilidad - agriculturización

Desde hace dos décadas el avance de la agriculturización ha sido constante. La preocupación por sus consecuencias ambientales es asimismo cada vez más importante. La sustentabilidad del actual modelo, tanto en términos ambientales como sociales, genera interrogantes que merecen considerarse de un modo urgente. El modo en que se valorará esta dimensión en los diversos escenarios sociales, delimitará en gran medida la matriz productiva.

Mercado de tierras y renta agraria

La valorización de la tierra se encuentra asociada a la creciente rentabilidad del sector agrario. Esta situación presenta varias aristas. Desde una interpretación estrictamente económica, Anlló, Bisang y Campi (2013), señalan entre ellas: mejora el posicionamiento financiero / bancario, dado que permite respaldar operaciones con activos de valor creciente; induce desarrollos en nuevas áreas, toda vez que si bien la rentabilidad de corto plazo por los cambios de nivel de los precios de los activos; amortigua los efectos de la concentración sobre la propiedad, aunque no sobre la producción, dado que productores medianos y pequeños encuentran que sus activos se revalorizan sustantivamente, operando como terratenientes que les reduce el riesgo y les asegura una rentabilidad mínima que previamente no tenían garantizada.

Desarrollo industrial / dotación de maquinaria

El desarrollo de la industria vinculada a la producción agropecuaria es una variable central, con un fuerte impacto en el desarrollo de los distintos escenarios. En la actualidad, la incorporación de maquinaria presenta una fuerte dependencia del mercado externo. Específicamente

te, entre los años 2002 y 2010 las tres cuartas partes de las ventas de tractores (aproximadamente un 79%) y de cosechadoras (aproximadamente, 75%), en el mercado interno argentino correspondía a firmas extranjeras (Romero Winer, 2012: 217). Esta situación atenta contra el desarrollo de un esquema basado en la industria nacional y al mismo tiempo plantea la necesidad de avanzar sobre políticas específicas para el sector¹³.

Tecnología, conocimiento y desarrollo científico

El modelo tecnológico actual se encuentra asociado a una tendencia a la concentración de las diferentes actividades. El desarrollo científico – tecnológico también presenta esta característica, con una participación cada vez más importante del sector privado. Se verifica una mayor presencia de empresas extranjeras en el sector proveedor de insumos, conformado por un número acotado de empresas multinacionales que dominan las técnicas de la biotecnología, asegurándose un predominio que llega a ser dominante en algunas semillas genéticamente modificadas, que contienen genes protegidos por patentes en sus países de origen. Muchas de estas empresas proveen, además de semillas, otros insumos que conforman el paquete tecnológico y que, junto al asesoramiento técnico, se ofrecen como soluciones integrales para el manejo de los cultivos y con posibilidades de financiación (Campi, 2013: 141-142).

Precios relativos

En algunos mercados como el de las oleaginosas, el maíz, e incluso, el trigo, los eventos internos pueden influir sobre las cotizaciones internacionales. Por lo tanto, el comportamiento de los precios internacionales tensionan el reparto de la renta ya sea entre el gobierno y el sector como al interior de la propia red productiva (Anlló, Bisang y Campi,

13 EN 2004, el 86% de los tractores vendidos era de origen importado: destacándose en primer lugar las unidades procedentes de Brasil y en segundo lugar las de Estados Unidos. En 2005, en el rubro tractores se importó de Brasil por USD CIF 147,4 millones y de Estados Unidos USD CIF 17,4 millones, lo cual representaba el 88,4% y el 9,9% de las importaciones de esa maquinaria respectivamente. Asimismo, las ventas de tractores estuvieron concentrada principalmente en las siguientes empresas: Agco Corporation (que opera en el mercado argentino con las marcas Agco Allis, Challenger, Massey Ferguson, Valtra), promediando el 44% de las ventas en el mercado interno entre 2004 y 2008 y John Deere con un 26% de las ventas internas entre 2002 y 2008. En el caso de las cosechadoras el panorama es similar. Por ejemplo, en el año 2004, las importaciones de cosechadoras rondaron las 3.000 unidades, el 87% de las cuales provenían de Brasil, y el 10% de Estados Unidos, destacándose las marcas John Deere, New Holland, Agco y Massey Ferguson (Romero Winer, 2012: 221-226).

2013). De esta situación deriva una tensión básica: los incrementos de precios internacionales rápidamente afectan a las cotizaciones locales, e influyen tanto en las decisiones que toman los productores, como en el consumo de la población, sobre todo en aquellos bienes considerados como bienes - salarios.

A partir de la identificación de este conjunto de “fuerza impulsoras”, desarrollaremos en el próximo apartado la construcción de cuatro escenarios sociales distintos. En cada uno de ellos buscaremos reconocer sus características centrales y el modo en que operan los diferentes procesos y tendencias productivas.

Escenario 1. La inercia de los procesos actuales. Un agro en disputa en el marco de procesos de concentración productiva

El primero de los escenarios que nos interesa recrear se basa en el sostenimiento de las actuales condiciones que expresa el agro pampeano, caracterizado por una baja intervención estatal y sustentado en el dinamismo productivo que asumen determinados sujetos agrarios. En este contexto, la volatilidad de los mercados, asociado a cambios en los precios internacionales de los bienes primarios y a la flexibilidad que asume la producción organizada bajo contratos de corto plazo, sobre todo, por parte de los grandes productores, constituye un elemento de riesgo en un esquema económico nacional basado en la exportación de commodities.

La tendencia, de continuar el esquema actual, resultaría en el avance constante del agronegocio en territorios en donde conviven actores que no se han incorporado plenamente al modelo, expresando otras formas y lógicas de producir. Es de esperar entonces que, atentos a la dinámica concentradora del modelo, se generen tensiones entre los diferentes actores, estructurando nuevas configuraciones sociales en donde el lugar ocupado por los diferentes actores se construirá de un modo subordinado a los requerimientos del modelo predominante, con consecuencias directas respecto al acceso y apropiación de los recursos productivos. Esta cuestión es central porque inscribe el avance del modelo productivo en coordenadas sociales, ecológicas y políticas, que necesitan ser discutidas¹⁴.

14 Como señala Gras (2013: 9), en la actualidad el modelo de agronegocios presenta una escasa articulación con las dinámicas territoriales locales. Este fenómeno ha sido permanentemente mencionado por los actores locales que ven en los actores más representativos del modelo –los pools de siembra– una amenaza constante, sobre todo, en términos agroecológicos.

Particularmente, es importante señalar que la continuidad de las condiciones actuales se sustentan en un tipo específico de rol ocupado por la regulación estatal, que permitió a través de un fuerte proceso de liberalización de los mercados y el debilitamiento o extinción de las regulaciones, la creación de los marcos institucionales y económicos que habilitaron el surgimiento del actual modelo agrario.

Generando un ejercicio de extrapolación con los datos provistos por la Dirección Nacional de Programación Económica Regional del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el proceso podría derivar en un corto plazo en la presencia de 8.111 productores¹⁵ que se harían cargo de la producción del complejo oleaginoso, compuesto básicamente por soja (84%) y girasol (15%). Si consideramos los datos referidos a la superficie sembrada de soja para la campaña 2013/2014, observamos que dicha superficie se ubicó en torno a las 20.7 millones de hectáreas, mientras que la de girasol fue aproximadamente de 1.25 millones de hectáreas. De modo que la superficie sembrada por el complejo oleaginoso rondaría las 21.95 millones de hectáreas. Distribuyendo dicha superficie entre los 8.111 productores que potencialmente podrían hacerse cargo de la producción, la superficie sembrada promedio de cada uno de ellos sería de 2.706 hectáreas.

Si proyectamos estos valores podríamos concluir que la totalidad de la producción del complejo oleaginoso podría realizarse con 8.111 productores, con un desplazamiento de la producción de 64.889 productores.

En términos productivos, el panorama no es diferente al modelo actual de agricultura y supone el encadenamiento del sector hacia atrás y hacia adelante con otros actores productivos a través de relaciones contractuales que conjugan factores tecnológicos, económicos, financieros y cognitivos (Gras, 2013: 9).

Otro rasgo del modelo es la concentración de las etapas de procesamiento, provisión de insumos y comercialización en un número reducido de empresas transnacionales que se erigen como “núcleos” con capacidad para incidir en los procesos agrarios. Son, entre otras, empresas como Monsanto, BASF, Syngenta, Dupont, Bayer, Dow las que orientan la innovación tecnológica y las formas de producción

15 Tal como presentamos en el apartado 3 “Definición del foco, elección del horizonte temporal...” del presente trabajo, la estimación de las 8.111 unidades productivas se derivaba del dato que expresa que el 6% de los productores (4.380) explican el 54% de la producción. Proyectando estos datos al 100% de la producción, obtendríamos un total de 8.111 productores.

dominantes, adaptando las unidades productivas a sus necesidades de valorización de capital (Gras, 2013: 9).

En términos sociales, los actores que suelen considerarse como líderes de este proceso, no se caracterizan por realizar inversiones de capital en maquinarias, dado que el esquema productivo se basa en la contratación a terceros, ni tampoco desarrollan nuevos saberes agronómicos, ya que estructuran sus planteos productivos en torno al paquete tecnológico desarrollado por otros actores¹⁶, implementando protocolos que prescriben cómo proceder y qué hacer en cada caso, tratándose más de una adaptación que de una generación de conocimientos tecnológicos propios (Gras, 2013: 45-46).

Con respecto a la generación de trabajo, bajo el mantenimiento de las tendencias actuales la capacidad de generar trabajo directo por parte del modelo es muy poco significativa y tiende a la especialización y alta cualificación¹⁷. Por otra parte, en relación con el tipo de articulación que propone el modelo de gestión agraria, el despliegue de lógicas contractuales de corto plazo resulta, por sus características, un elemento novedoso. La lógica contractual opera bajo el presupuesto de una fuerte división de tareas, que involucra un variado conjunto de actores incluyendo a contratistas de labores, profesionales, técnicos, encargados zonales, rentistas, inversores, proveedores de insumos, etc. Cada uno de estos actores, conforma en cierta medida un mercado de factores específico que posee sus propias características.

En relación a las fuerzas impulsoras definidas dentro de la dimensión tierra, se prevé que la continuidad del proceso de agriculturización a través de una combinación entre ampliación de la frontera agrícola y especialización productiva, impacte en los niveles de sustentabilidad general del sistema, afectando fuertemente la biodiversidad¹⁸.

16 El denominado paquete tecnológico se constituye básicamente de tres elementos: agroquímicos (herbicidas, fungicidas, fertilizantes, etc.), el equipo de siembra directa y semilla transgénica.

17 A pesar de haber tenido un crecimiento importante en su producción, la creación de puestos de trabajo en el sector agropecuario ha sido poco significativa durante la posconvertibilidad. Entre los años 2002 y 2010, el producto de la actividad agropecuaria creció en 44.2%, pero la cantidad de puestos de trabajo aumentó solo en 7%. En esos años, la elasticidad empleo-producto en el sector fue en promedio de 0,18. Es decir, por cada 1% de crecimiento sectorial el número de puestos de trabajo se expandió en 0,18%. Ver: Basualdo, E., Arce, N. Gonzalo, M y N. Mendizábal, "Rentabilidad, empleo y condiciones de trabajo en el sector agropecuario", Documento de Trabajo N° 8., Colección Cifra - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, Febrero de 2011.

18 Tal como lo señalan Aizen, M., L. Garibaldi y M. Dondo (2009). La expansión de la frontera agrícola debido al acelerado desmonte y reemplazo de sistemas naturales o seminaturales por soja implica una pérdida directa de biodiversidad

En cuanto al mercado de tierras se observa que, de continuar la tendencia actual, los precios continuarán creciendo. El impacto de este comportamiento en términos sociales es relevante dado que esta transformando a aquellos propietarios que no puedan continuar con la actividad en rentistas, mientras que el acceso a la tierra se hace cada vez más restrictivo para aquellos productores que no poseen el tamaño suficiente.

Con respecto a las fuerzas impulsoras que hemos identificado en relación a la variable capital, la tendencia señala una profundización en la privatización del conocimiento y el desarrollo tecnológico, bajo el control de un grupo cada vez más reducido de grandes empresas, mientras que el esquema de dotación de capital mantendría su dependencia con el sector externo, caracterizando al escenario bajo una gran vulnerabilidad.

Finalmente, bajo este escenario es probable que el esquema de precios relativos continúe beneficiando a los actores más importantes¹⁹.

nativa. En la Argentina se desmontaron 118.000 ha entre 1998 y 2002 para la producción de soja en Chaco, 1.60.000 en Salta y 223.000 en Santiago del Estero, aunque el desmonte explica sólo una fracción de la expansión en la superficie sojera. Otro factor que atenta contra la biodiversidad se relaciona con la expansión virtual resultante de la combinación trigo y soja conlleva una intensificación en el uso de la tierra. Esta rápida rotación agrícola usualmente acelera distintos procesos de degradación ambiental, particularmente de erosión y pérdida de nutrientes del suelo. Asimismo, la homogeneización del paisaje agrícola argentino asociada al reemplazo de área sembrada con una variedad cultivos y de área ganadera trae aparejada a una pérdida de diversidad agroecosistémica. Esta pérdida puede, al menos en parte, quedar reflejada en la disminución de la diversidad de cultivos que acompañan la expansión sojera. Si bien el número total de cultivos registrados por la FAO para la Argentina ha aumentado en el tiempo, se calcula que los nuevos cultivos registrados a partir de la década del '80 sólo representan en forma grupal el 2% del área cultivada en 2006. En consecuencia, el cambio en la diversidad de la agricultura puede quedar mejor representado por el cambio en el número "efectivo" de cultivos que por el número total. Mientras que para el año 1990 (fin del período de dominancia del trigo) el número efectivo de cultivos que representaba la agricultura argentina era de 11; para el año 2006 este valor había disminuido a casi seis, lo que representa una caída de la diversidad de 40%. Otros estimadores de diversidad, como los de equitatividad J y PIE, reflejan un decrecimiento de 20% durante el período de dominancia de la soja. Esta tendencia a la baja en los índices de diversidad comenzó en el período de dominancia del trigo, pero la tasa de decrecimiento se acentuó enormemente a partir de la década del '90, con la dominancia de la soja. La menor heterogeneidad espacial dentro del paisaje agrícola puede también afectar negativamente los servicios ecosistémicos importantes para la agricultura como el control de plagas y la polinización. Finalmente, el proceso de especialización sojera tiene impactos ambientales no sólo por el grado de dominancia sino también por la identidad de esta dominancia. En este caso, el cultivo de soja deteriora más el suelo que otros cultivos agrícolas monoespecíficos, ya que deja poco rastrojo en superficie.

¹⁹ En términos relativos, la puja por generar devaluaciones que favorezcan la relación entre precios internos y externos se presenta como una constante a lo

Escenario 2. Familias productoras, Estado y regulación

El segundo escenario que nos interesa rescatar y proponer surge de experiencias históricas concretas que tuvieron su expresión más desarrollada en la segunda mitad del siglo XIX, en el sur de la provincia de Santa Fe, y también en el agro pampeano a lo largo del tercer cuarto del siglo XX. Este modelo de desarrollo agrario “desde abajo” pareció ser la dirección que inicialmente adoptaron en el siglo XIX los gobiernos provinciales y nacionales (Cloquell y otros, 2007: 29) y luego, en la segunda parte del siglo XX²⁰ (Lattuada, 1986; Balsa, 2006).

Basado en la propiedad de la tierra y el trabajo familiar la primera experiencia de este modelo encontró rápidamente sus límites en una estructura agraria que ya se encontraba totalmente repartida²¹. Pero más allá de sus límites históricos, la experiencia de colonización que tuvo lugar durante el siglo XIX en el sur de la provincia de Santa Fe y luego -con sus características diferenciadas de aquella- en la segunda mitad del siglo XX configuraron un antecedente relevante para pensar un escenario centrado en la figura de unidades productivas basadas en el trabajo familiar.

En primer término el modelo tuvo en el Estado un actor fundamental. La intervención del Estado se dio a través del ofrecimiento de tierras a bajo precio a las compañías o a los empresarios que luego organizarían la colonización, pero también fue el Estado quien fijó normas concretas sobre las condiciones de los contratos entre empresarios y colonos (Barsky y Gelman, 2001: 126-127). También fue el Estado el que propició el acceso a la propiedad de la tierra entre los chacareros del siglo XX a través de una legislación que se organizó para lograr ese objetivo (Blanco, 2007).

Por otra parte, en el plano social, la experiencia de la colonización tuvo notables impactos en una serie de dimensiones estruc-

largo de la historia argentina. Es de esperar que este comportamiento se mantenga como una constante dentro de este escenario.

20 La legislación que materializó los lineamientos políticos de esta etapa fueron: la ley nº 13246 sobre Arrendamientos y Aparcerías, la ley nº:13020 de 1947 sobre trabajo rural, así como las acciones de colonización llevadas a cabo por el Consejo Agrario Nacional, y la financiación para compra de tierras realizadas por el Banco de la Nación y el Banco Hipotecario Nacional. También se estatizó el comercio exterior con la creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio, se expropiaron los elevadores y silos de las empresas privadas, y se regularon todas las etapas de comercialización interna, (Lattuada, 1986).

21 Tanto Gallo, en *La pampa gringa*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1983, como Bonaudo y Sonzogni, en: “Viejos y nuevos colonos. Su convergencia en un mundo en transición”, *Ruralia* Nº 1, 1990, señalan el año 1890 como un límite a esta modalidad de desarrollo agrario.

turales, que pueden sintetizarse en el gran aumento de la población rural que experimenta la zona de colonias entre mediados y fines del siglo XIX²².

El modelo productivo adoptado por el esquema colonizador en sus inicios fue la granja o chacra mixta basada en una gran diversificación de la producción agrícola y pecuaria, destinada en parte significativa al autoconsumo. El proceso de trabajo al interior de cada explotación se organizaba a través del aporte de la familia, disponiendo de los elementos necesarios para llevarlos a cabo.

A partir de los antecedentes que brinda la experiencia histórica del agro pampeano revisaremos cómo deberían disponerse las distintas fuerzas impulsoras para avanzar en un escenario basado en la producción de tipo familiar. En primer término el Estado debería ocupar un lugar central en el diseño de un escenario de estas características, a través de un amplio conjunto de medidas y políticas públicas orientadas al desarrollo, fortalecimiento y estabilización de este tipo de actores. Un escenario basado en la producción de tipo familiar, debería sustentarse en esquemas impositivos adecuados al tipo de producción, escala, e inscripción territorial de las unidades productivas familiares, propiciando asimismo un esquema de incentivos que promueva la producción y el empleo de tipo familiar.

Las relaciones salariales deberían alejarse de los esquemas contractuales de corto plazo, basándose en vínculos estables. En consecuencia, la mayor parte de las tareas y actividades productivas serían resueltas al interior de la unidad productiva y, por lo tanto, no sería necesario demandar servicios de labores a terceros. Para ello, el esquema debería construir una demanda efectiva del equipamiento necesario para ocupar la mano de obra disponible. Del mismo modo, un escenario caracterizado por el predominio de la producción familiar tendría que adecuar el desarrollo tecnológico y el conocimiento a los requisitos que la definen, generando recursos apropiados para el tipo de producción y la escala económica de un modelo basado en unidades familiares.

En cuanto a las fuerzas impulsoras definidas para la dimensión tierra, un escenario de este tipo se apoyaría en una matriz

22 Si en 1858 la población apenas pasaba los 41.000 habitantes, treinta siete años después, 1895, se había multiplicado casi por diez, llegando a a abultada cifra de 395.000. y si bien el crecimiento urbano no había sido despreciable, la mayor tasa de crecimiento se da a través de las colonias. Esta últimas que, en 1869 reúnen al 10 % de la población provincial, ya constituyen casi 45% en momentos del censo provincial de 1887 (Barsky y Gelman, 2001: 127).

productiva diversificada, basada en criterios de sustentabilidad. Asimismo, la fuerte presencia del Estado intervendría en la regulación del mercado de tierras evitando comportamientos especulativos y una excesiva valoración de este recurso.

Un escenario social agrario de estas características implicaría la distribución de las aproximadamente 36.68 millones hectáreas sembradas en la campaña 2013/14 entre miles de unidades productivas. Considerando una explotación productiva de 200 hectáreas como unidad típica de esta forma social, el cálculo arroja una cantidad de 183.400 unidades haciéndose cargo de la producción agropecuaria ²³. En el Cuadro N° 2, se proyectan un conjunto de datos que caracterizan la producción de tipo familiar.

Cuadro 2. EAPs familiares, trabajo y maquinarias proyectadas

Indicador	Valor
EAPs familiares encuestadas (1)	272
Integrantes familiares (2)	818
Integrantes familiares que trabajan en la unidad (3)	261 (32%)
Hectáreas sembradas Campaña 2013/14 (4)	36.680.000
Superficie típica de las EAPs Familiares (5)	200
Cantidad de EAPs Familiares* (4) / (5) = (6)	183.400
Cantidad de trabajadores familiares ** (3)*(6)	175.983
EAPs familiares que poseen tractores y sembradoras (7)	84 (31%)
Cantidad de maquinarias en EAPs familiares *** (7)*(6)	

Elaboración propia en base a los datos publicados en Cloquell y otros (2007).

* Valor proyectado en función de los datos "Superficie sembrada en la campaña 2013/14 y superficie típica de la unidad familiar.

** Valor proyectado a partir de multiplicar el valor de "integrantes familiares que trabajan en la unidad (3) con el valor proyectado "Cantidad de EAPs Familiares" (6).

*** Valor proyectado a partir de multiplicar el valor de "EAPs que poseen tractores y sembradoras" (7) con el valor proyectado "Cantidad de EAPs Familiares" (6).

Una dimensión relevante de la producción familiar se vincula con la capacidad de generar y retener empleo. De acuerdo a los datos de una encuesta realizada por el Grupo de Estudios Agrarios (GEA) de la Universidad Nacional de Rosario en las campañas 2000/01 y 2003/04 a 272 explotaciones familiares, se estimó que un 59% de varones y un 15% de mujeres se encontraban a cargo de explotaciones de tipo familiar. Reto-

23 Este valor es levemente inferior al total de explotaciones de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y La Pampa que registraba el CNA 1988, mientras que es un 36 % superior a la cantidad observada por la misma fuente en el 2002 y 66% mayor a lo registrado por el CNA 2008.

mando los datos publicados en Cloquell y otros (2007: 87), en base a la encuesta mencionada, se observa que sobre un total de 818 integrantes de familias en 272 explotaciones encuestadas, el 32 % (261 integrantes) de los mismos trabajaban en la unidad familiar. Replicando estos valores para el total de explotaciones que calculamos en el párrafo anterior y suponiendo una distribución promedio, para un escenario social construido en base a unidades familiares, tendríamos un total de 175.983 personas trabajando en sus unidades productivas²⁴.

Con respecto al nivel de capitalización, retomando los datos relevados por la encuesta realizada por el GEA, 84 de las 272 unidades (31%) poseen al menos tractor y sembradora SD. Nuevamente la proyección de estos datos arrojaría para el conjunto de los actores que conformarían este escenario, un parque de maquinarias de 56.638 tractores y sembradoras SD.

Escenario 3. Un esquema de división del trabajo. Familias productoras, empresas

El tercer escenario que hemos modelado se estructura en función de dos sujetos centrales que asumirían roles específicos en un esquema de producción basado en la división del trabajo y la complementación. Cada uno de estos sujetos desarrollaría actividades productivas orientadas a mercados diferentes, pero complementarios en el marco de un desarrollo económico productivo general. Las familias productoras y las empresas agropecuarias serían los dos actores principales del modelo. La primera haciéndose cargo de la producción de alimentos orientados básicamente al mercado interno, mientras que la segunda, se especializaría en la producción de commodities dirigidos al mercado externo.

Con lógicas de funcionamiento productivo diferentes, la articulación entre ambos actores no se basaría fundamentalmente en el mercado, sino en el Estado, que garantizaría regímenes diferenciales tanto en el acceso y circulación de los bienes y recursos (líneas de crédito, política impositiva, estructura comercial, etc), como en términos de los planteos productivos. El esquema se sostendría en un tipo de organización del proceso de trabajo basado en vínculos estables por encima de los contractuales, de modo que la dotación de recursos y la decisión sobre su manejo quedarían a cargo de los titulares de las explotaciones. Este modelo tendría las virtudes de un modelo basado en la generación

24 Para tener una referencia, este valor es relativamente cercano a la cantidad de asalariados rurales consignado por Forni y Neiman para la región pampeana para el año 1988 (182.196). Ver: Forni, F.; Neiman, G. "Trabajadores y Sindicatos Agrarios en Argentina", en *Trabajo de Campo. Tecnología y empleo en el medio rural*, Neiman, G. (compilador), Ed. Ciccus, Bs.As., 2001:62;

y retención de trabajo bajo la figura de las unidades familiares, pero también aportaría trabajo al esquema de empresas agropecuarias.

Por otra parte, la estabilidad del modelo, garantizada por la intervención del Estado, implicaría un proceso de capitalización por parte de las diferentes unidades productivas que dinamizaría y ampliaría el sector de producción industrial asociado con la producción de maquinaria y los diferentes eslabones productivos. De la misma manera, la generación de conocimiento debería desarrollarse de un modo específico para cada tipo de unidad y producción, admitiéndose la posible complementación del sector público con el privado.

Escenario 4. Un agro sin productores. El despliegue de los procesos de concentración

El modelo social que se propone en este cuarto escenario posee fuerte puntos de contacto con el modelo correspondiente al primer escenario que hemos presentado y que podríamos definir a partir de la profundización de las tendencias actuales. En este cuarto escenario la figura central se asocia con grandes empresas agropecuarias, basadas en esquemas contractuales²⁵. En la actualidad existen empresas que podrían transformarse en los sujetos típicos de este modelo. Un pequeño grupo de estas grandes empresas alcanzaría para hacerse cargo de la totalidad de la producción primaria. Si consideramos una escala de operación promedio de 100.000 hectáreas (aunque en algunos casos superan este valor), y los datos referidos a la superficie sembrada en la campaña 2013/14, obtendríamos que 367 mega-empresas serían suficientes para responder a este nivel de producción. Si el cálculo lo hiciéramos considerando solo la superficie sembrada por el complejo oleaginoso en la campaña 2013/14, un total de 230 mega-empresas serían suficientes para responder a este nivel de producción.

Este dato es relevante para pensar las características de la demanda de trabajo que asumiría este modelo. El despliegue de una lógica de producción basada en procesos productivos de gran escala ha llevado a estos actores a introducir un tipo de organización similar a las desarrolladas por empresas industriales, con altos niveles de tecnificación en sus procesos, incidiendo en la demanda real de trabajo.

La contraparte es el alto grado de capitalización en algunos de los tramos productivos que requiere el funcionamiento de estas mega-empresas, dado que incluyen además de la producción, el procesamiento de los productos.

25 Las características de este tipo de empresas se asocian a su gran capacidad para captar recursos financieros de sectores extra-agrarios que le otorgan gran volatilidad.

La gran escala de operaciones que asumen estas mega empresas posee un efecto directo sobre el mercado de tierras y su fuerte valorización, pero también sobre la conformación de lo que podríamos denominar como una extensa capa de rentistas que quedarían bajo la órbita de estas empresas²⁶.

Finalmente, un escenario caracterizado por este tipo de empresas estaría acompañado por un sistema privado de generación de conocimiento adaptado a la escala de operaciones de este tipo de empresa, que limitaría fuertemente la entrada de otros actores a la actividad.

Comentarios finales

El ejercicio de prospectiva que hemos presentado se propone generar una primera aproximación a la construcción de futuros escenarios sociales. A través de los cuatro escenarios sociales buscamos sintetizar los principales elementos que intervienen en su configuración. El método de escenarios es una herramienta que se propone modelar la incertidumbre a partir de la identificación de una serie de criterios y variables que actúan sobre el desarrollo del sistema. En consecuencia el planteo de las denominadas fuerzas impulsoras requiere un examen de sus alcances e impactos en la configuración de los diferentes escenarios, para luego avanzar en el propio planteo de los mismos.

El ejercicio desarrollado identificó cuatro escenarios para un futuro de mediano plazo. Si bien es importante señalar que algunos de los escenarios propuestos implican temporalidades diferentes en términos del planteo de sus condiciones de posibilidad y su efectiva realización, el ejercicio tuvo el objetivo de generar una primera aproximación que pudiera mostrar el impacto social de los principales factores productivos.

En todos los escenarios planteados se desataca el rol ocupado por el Estado, ya sea ocupando un lugar marginal o bien posicionándose activamente. En particular, el Estado aparece asumiendo un rol destacado en los escenarios en donde los actores principales son los pequeños y medianos productores. En este sentido, una propuesta que se planté como alternativa al esquema concentrador que se viene desarrollando actualmente o al esquema de las mega-empresas, requiere necesariamente de la presencia de un Estado activo e involucrado en la actividad.

En términos metodológicos, los escenarios poseen la simpleza de mostrar cómo se conformaría, en términos sociales, la estructura agraria a partir del efecto de la configuración de los diferentes factores.

26 El carácter que asumen estos rentistas es analizado en detalle en Gras y Hernández (2013)

Los escenarios que hemos planteado se oponen, y no dejan dudas sobre cuáles serían las características sociales que proponen cada uno de ellos. La polarización entre un escenario “sin productores”, -como el último de los escenarios construidos-, y un escenario social estructurado por una gran cantidad de pequeños productores (escenario basado en familias productoras), implica una gran cantidad de alternativas, entre ellas, la actual. A este escenario, lo hemos denominado como un escenario en disputa. Su carácter es eminentemente coyuntural por el tipo de elementos que están interviniendo en su conformación, dado que de continuar las tendencias actuales, este escenario tendería a aproximarse a un escenario con las características que presentamos en el último de los casos propuestos. Pero también, abre la posibilidad de pensar otro tipo de agro, con otras características sociales y económicas. El debate está abierto.

Anexo

Cuadro 3. Resumen del nivel de las fuerzas impulsoras asociadas a cada escenario socio-productivo

Escala	Dimensión	Fuerza Impulsora	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
Nacional	Política	Rol del Estado	Moderado	Alto	Alto	Bajo
		Esquemas impositivos	Regresivo	Progresivo	Progresivo	Regresivo
		Infraestructura	Crecientemente privada	Pública	Mixto Privado - público	Privado
	Trabajo	Formas de producción basadas en relaciones contractuales	Crecientemente predominantes	Poco relevantes	Medianamente Relevantes	Predominantes
		Tercerización	Crecientemente predominantes	Medianamente Relevantes	Medianamente Relevantes	Predominantes
		Mercado de trabajo (generación de empleo)	Tendencialmente bajo	Alto	Alto	Bajo
	Tierra	Sustentabilidad - agriculturización	Tendencialmente crítica - especializada	Regulada – diversificada	Regulada -	Crítica – especializada
		Mercado de tierras y renta agraria	Desregulado - Concentrado	Regulado	Regulado	Desregulado - Concentrado
	Capital	Desarrollo industrial / dotación de maquinaria	Parcialmente Limitado - Dependiente	Avanzado -Independiente	Avanzado	Limitado - Dependiente
		Tecnología, conocimiento y desarrollo científico	Privado	Público	Público - Privado	Privado
	Precios	Precios relativos	Tendencialmente Favorable	Regulados	Regulados	Favorables

Bibliografía

- Aizen, M., L. Garibaldi y M. Dondo 2009 “Expansión de la soja y diversidad de la agricultura argentina” en *Ecología Austral* (Córdoba), v.19, N° 1.
- Anlló, G, Bisang, R y M. Campi 2013 *Claves para repensar el agro argentino* (Buenos Aires: Eudeba).
- Balsa, J. 2006 *El desvanecimiento del mundo chacarero. Transformaciones sociales en la agricultura bonaerense: 1937-1988* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes).
- Balsa, J., N. López Castro, M. Moreno 2014 “Actores agrarios y concentración productiva en el agro pampeano. Diagnóstico y propuesta de un modelo asociativo alternativo” en G. Dabat y S. Paz (comp.) *Commodities agrícolas: cambio técnico y precios* (Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini/ Universidad Nacional de Quilmes).
- Balsa, J. 2013 Modelos agrarios en disputa y el posicionamiento del Kirchnerismo” en J. Balsa (comp.) *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo en la Provincia de Buenos Aires 1940-1960* (Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini/ Universidad Nacional de Quilmes).
- Bisang, R. Anlló, G. Campi. M. 2008 “Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para pensar el agro en la Argentina” en Revista *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), N° 190-191.
- Informe económico especial “Costos y rentabilidad del cultivo de soja en la Argentina”, Centro de Estudios Sociales y Económicos Scalabrini Ortiz, N° II, Julio 2013. Disponible en: http://www.ceso.com.ar/sites/default/files/ceso_sector_agropecuario_3.pdf.
- Blanco, M. 2007 *Reforma en el agro pampeano. Arrendamiento, propiedad y legislación en la Provincia de Buenos Aires 1940-1960* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes).
- Campi, M. 2013 “Tecnología y desarrollo agrario” en Anlló, G, Bisang, R y M. Campi (comp.) *Claves para repensar el agro argentino* (Buenos Aires: Eudeba).
- Cely B. A. 1999 “Metodología de los Escenarios para Estudios Prospectivos”, en *Revista Ingeniería e Investigación* N° 44 Diciembre.
- Dabat, F. y L. Segura 2014 “La concentración mundial de la producción y el comercio internacional de maíz, soja y trigo entre 1960 y 2010” en G. Dabat y S. Paz (comp.) *Commodities agrícolas: cambio técnico y precios* (CABA: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini/ Universidad Nacional de Quilmes).
- De la Garza Toledo, E. 1999 “Epistemología de las Teorías sobre Modelos de Producción” en *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI* (Buenos Aires: CLACSO).
- Gras, C. 2013 “Agronegocios en el Cono Sur. Actores sociales, desigualdades y entrelazamientos transregionales” en *Desigualdades.net Working Paper Series 50* (Berlín: Internacional Reserch Network on Independent Inequalities in Latin America).
- Gras, C. y V. Hernández 2013 *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización* (Buenos Aires: Biblos).
- Lattuada, M. 1986 *La política agraria peronista (1943-1983)* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).

- Patrouilleau, R., M. Saavedra, M. Patrouilleau y D. Gauna 2012 “Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030” en *Cuadernos de Prospectiva* (Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria).
- Puechagut, M. 2012 “Expansión y rentabilidad agrícola en la posconvertibilidad” en *Revisa Voces en el Fenix*, Nº 12 (Buenos Aires/Facultad de Ciencias Económicas). Disponible en: www.vocesenelfenix.com
- Romero Wimer, F. 2012 “Las maquinarias agrícolas del agro pampeano. Orígenes y desarrollo de un sector subordinado al capital extranjero (1880-2011)” en Azcuy Ameghino y otros. *Estudios agrarios y agroindustriales* (Buenos Aires: Imago Mundi).
- Zeolla, N. 2013 “Costos y rentabilidad del sector agropecuario en la argentina actual”. Informe especial de la “Cátedra Nacional de Economía Arturo Jauretche”. Disponible en: http://jauretche.weebly.com/uploads/5/9/6/3/5963196/nicolas_hernan_zeolla_costos_y_rentabilidad_agrop_actual.pdf.

Balance de los sistemas de protección social en América Latina en la segunda década del Siglo XXI

(y sus impactos en pobreza y desigualdad)

Enrique Valencia Lomelí, Gerardo Ordóñez Barba y Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales (CLACSO)

Resumen

El Grupo de Trabajo “Pobreza y Políticas Sociales” es un colectivo crítico en las diversas etapas de su actuación; ha desarrollado investigaciones colectivas y ha sido un espacio sumamente rico para compartir las investigaciones personales de sus miembros; ha generado espacios propios (reuniones de trabajo internas) y abiertos (foros y seminarios), en diferentes países y con diversas redes académicas internacionales, para debatir acerca de la pobreza y de las políticas sociales para enfrentarla.

Abstract

The Working Group “Poverty and Social Policy” is a critical group at various stages of his performance ; research group has developed and has been an extremely rich to share personal space investigations of its members , has generated own spaces (meetings internal) and open (forums and seminars) in different countries and various international academic networks, to discuss poverty and social policies to address it.

i+c

Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

Balance systems Social Protection in Latin America in the second decade XXI Century (and their impact on poverty and inequality)

Enrique Valencia Lomeli

Magíster en Sociología, Universidad Iberoamericana, México. Diploma de Estudios a Profundidad (DEA) en Economía por las Universidades París I (IEDES) y Picardie (Amiens), Francia. Doctorado en Ciencias Económicas, Universidad de París VII, Francia.

Master of Sociology, Universidad Iberoamericana, Mexico. Depth studies diploma (DEA) in Economics from the University Paris I (IEDES) and Picardie (Amiens), France. Doctorate in Economics, University of Paris VII, France.

Gerardo Ordóñez Barba

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Magíster en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte y Doctor en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

Degree in Political Science and Public Administration, Master in Regional Development from El Colegio de la Frontera Norte and PhD in Political Science from the Faculty of Political Science and Sociology, Complutense University of Madrid.

Palabras clave

1| Protección Social 2| Pobreza 3| Desigualdad 4| Estado 5| América Latina

Keywords

1| *Social Welfare* 2| *Poverty* 3| *Inequality* 4| *State* 5| *Latin America*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

VALENCIA LOMELÍ, Enrique *et al.* Balance de los sistemas de protección social en América Latina en la segunda década del Siglo XXI (y sus impactos en pobreza y desigualdad). *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (3): 185-196, segundo semestre de 2015.

Balance de los sistemas de protección social en América Latina en la segunda década del Siglo XXI

(y sus impactos en pobreza y desigualdad)

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

El Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO, formado por participantes de 8 países de América Latina (AL), celebró su seminario *Balance de los sistemas de protección social en AL en la segunda década del Siglo XXI (y sus impactos en pobreza y desigualdad)* los días 21 y 22 de mayo en El Colegio de la Frontera Norte, en Tijuana, México.

El objeto del seminario fue doble: en primer lugar, rendir un homenaje a nuestro colega Carlos Sojo, quien falleció de manera inesperada el 15 de noviembre de 2014, a la edad de 51 años; Carlos fue un intelectual reconocido no sólo en Costa Rica, sino también en AL y otras regiones del mundo. Para nosotros Carlos fue un amigo con gran sentido del humor, optimista y cálido, fue un colega creativo, lúcido, agudo, compañero de ruta, abierto al debate, crítico e independiente. Fue un destacado investigador que aportó especialmente en el campo de los estudios de la desigualdad y las políticas sociales; por ello consideramos que nuestro mejor homenaje es continuar debatiendo, como lo hicimos en Tijuana, los caminos para enfrentar la pobreza y la desigualdad.

En segundo lugar, después de haber celebrado diversos seminarios sobre procesos de desigualdad y programas de políticas sociales dirigidos a la pobreza y a confrontar los riesgos sociales, el Grupo decidió construir un balance de los sistemas de protección social en AL, con la inclusión de la arquitectura sistémica y de los programas específicos para las zonas urbanas y rurales (indígenas especialmente), además de la articulación de estos programas con la seguridad social.

ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ, GERARDO ORDOÑEZ BARBA Y GRUPO DE TRABAJO
POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES (CLACSO)

Se presentaron 13 ponencias con miradas regionales, comparativas y nacionales. En concreto se analizaron los casos de Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México y Uruguay, siempre con el trasfondo de la mirada regional latinoamericana. Los ejes centrales de discusión fueron las nuevas rutas de extensión de las políticas sociales universales (a través de la innovación de políticas y programas, y de la participación de diversos actores sociales), los obstáculos variados que se han ido manifestando en estas trayectorias tanto urbanas como rurales, el debilitamiento o fortalecimiento de dinámicas de desigualdad y el descubrimiento de la polisemia del concepto mismo de universalización en las prácticas de las políticas públicas latinoamericanas. El Seminario se dividió en tres grandes apartados: debates sobre Dinámicas y resistencias a los procesos de universalización, Nuevos procesos urbanos y políticas de vivienda, y Programas de atención a la pobreza.

Primera Parte. Universalización de la Protección Social en América Latina

En este apartado se presentaron las siguientes siete ponencias:

Juliana Martínez Franzoni, de la Universidad de Costa Rica, y Diego Sánchez-Ancochea de la Universidad de Oxford: *América Latina: tensiones entre universalización y segmentación*. Su ponencia argumenta que la evidencia disponible muestra un considerable aumento del acceso a programas sociales por parte de la población, junto con persistentes brechas en materia de suficiencia -en tipo y calidad de beneficios- y de inequidad entre tipos de incorporación social, contributiva y no contributiva. El resultado es la permanencia de un régimen de bienestar que promueve una incorporación social altamente segmentada. Ello a su vez plantea retos de índole política y de economía política para viabilizar el espacio fiscal que le de sostenibilidad y profundidad a los cambios recientes. El análisis busca además de caracterizar la tendencia regional, identificar variaciones nacionales significativas entre países que se acercan poco a poco a una incorporación social cada vez más universal (es decir, con alta cobertura, suficiencia en tipo y calidad y equidad); países que consolidan su segmentación (México); y países que se quedan cada vez más rezagados pese a la creación de algunos nuevos programas.

Carmen Midaglia, de la Universidad de la República de Uruguay: *Las posibilidades políticas de recrear opciones universales de protección para países con legados de bienestar informal*. La exposición se centró en

discutir las posibles rutas sociopolíticas de la construcción de protección social universal en el caso uruguayo. Se tomaron como unidades de análisis dos programas relacionados con las nuevas demandas o riesgos sociales (Apoyaturas de transferencias monetarias a familias con hijos, que llegan a 90% de cobertura, y Guarderías Públicas que pasaron de 1.4% de cobertura en 1989 a 48.2% en 2014 para niños de 0 a 3 años). El resultado obtenido muestra que el nivel de estratificación medido por distancias entre los grupos afecta la universalización y que la fragmentación institucional que enmarca la oferta social no favorece la universalización de las políticas sociales. La autora discutió además la vinculación de estos debates en Uruguay con los generados en varias regiones de AL.

Marco Ceballos, de la Universidad Andrés Bello de Chile: *Bienestar en Chile, entre reformas y enclaves: mercados, asistencia pública y dualización*. La ponencia presentó un trabajo de investigación en curso, que trata de caracterizar el régimen de bienestar social en Chile a partir de un análisis cruzado del gasto público social por sectores y subsectores. Entre 1990 y 2013 el gasto social se ha incrementado en 5.1% anual. Los resultados de la investigación evidencian la hibridez constitutiva institucional y las distintas orientaciones de las políticas sociales entre herencias residuales y compensatorias, proyectos inacabados y/o desarticulados de universalización, y proyectos heterogéneos de coordinación intersectorial de nuevos y viejos programas sociales. Se trata de un análisis de los procesos políticos de configuración de sistemas híbridos de bienestar social. El autor también vinculó esta configuración con otros procesos semejantes en AL.

Laura Golbert, del Centro de Estudios de Estado y Sociedad de Argentina: *Fortalezas y debilidades presentes y futuras del sistema de protección social argentino*. En el marco del año electoral 2015, clave para el futuro de la sociedad argentina y en especial de las políticas sociales, la investigadora se centró en las políticas de inclusión social de la última década, que beneficiaron a una buena parte de los sectores más vulnerables. Destacó la asignación universal por hijo, la moratoria previsional que permitió que casi el 100% de las personas mayores de 70 años cuenten con un beneficio previsional, el plan Conectar Igualdad (para reducir la brecha digital), el programa Remediar (medicamentos gratuitos para determinadas afecciones) y el Plan Procrear para viviendas. Para la autora permanecen, sin embargo, deudas pendientes y obstáculos a la inclusión: desigualdades regionales (salud y educación), déficit de viviendas, así como un 37% de

trabajadores sin acceso al mercado formal de trabajo, por citar sólo algunas. Para saldar esta deuda no basta encarar nuevas acciones sino que será necesario mejorar la calidad de gestión del Estado como la puesta en marcha políticas económicas destinadas a reducir la inflación y promover nuevos empleos.

Luciana Jaccoud, del Instituto de Pesquisa Econômico Aplicada de Brasil: *Expandindo a proteção social em contexto de alta desigualdade: lições da experiência brasileira*. Al analizar la experiencia brasileña de los últimos doce años, destacan innovaciones institucionales observadas tanto en el campo de la política de garantía de renta como en las políticas de servicios de educación, salud y asistencia social. Entre 2001 y 2010, el gasto social per cápita se incrementó en 81%; el gasto social en relación al PIB pasó de 19% en 1995 a 25% en 2010. En cuanto a cobertura, por ejemplo, en el Sistema Único de Salud (SUS) se llegó a 75%. De acuerdo a la investigación presentada, las instancias institucionales de coordinación y articulación federativa han tenido impactos positivos en la convergencia de acciones de las tres esferas de gobierno y, en especial, entre los municipios. La reducción de desigualdad observada en el ámbito de la renta revela la relevancia de la estrategia de actuación simultánea con programas contributivos y no contributivos; con todo, sin embargo, destacan las dinámicas sociales y políticas de reproducción de las desigualdades que actúan en el exterior e interior de estas políticas, tales como las jerarquías de raza y territorio.

Carlos Barba y Enrique Valencia, de la Universidad de Guadalajara (México): *Un balance del régimen de bienestar mexicano frente al espejo brasileño*. En este trabajo comparativo se profundiza en dos regímenes de bienestar duales y regresivos, México y Brasil, a partir de las reformas recientes a los sistemas de salud y la participación en ellas de diversos actores sociales. En Brasil, la creación del SUS, fuertemente ligado a una perspectiva de derechos sociales, ha influido en que el régimen brasileño avance hacia la universalización de su sistema de protección social con debilitamiento relativo de los núcleos mercantilizados y reducción de sus características regresivas, pero sin lograr reducir el peso de las estructuras corporativas y con freno al fortalecimiento de los sistemas no contributivos y universales como el SUS. En cambio, en el caso del régimen mexicano, la reforma al sistema de salud que llevó a la creación del Seguro Popular (SP) ha profundizado aún más sus procesos de segmentación (nuevos segmentos desintegrados) y jerarquización (el SP sólo cubre cerca de 15% de atención

médica en comparación a la seguridad social). Esta reforma ha contribuido a desarrollar un nuevo polo de protección no contributiva con beneficios mínimos, que ha permitido incorporar a segmentos de la población que estaban en una situación de desprotección social; pero tiende a lograr una cobertura universal mínima. Así, el régimen mexicano mantiene sus características regresivas y tiende a institucionalizar su dualismo.

Rosa María Voghon, de la Universidad de La Habana: *La reconfiguración del actor estatal en la actual reforma cubana: los cambios en el sistema de protección social*. A partir de esta presentación, se discutió sobre la (re)configuración del papel del Estado en la protección social en Cuba, considerando la propuesta de la reforma de 2010 y algunas áreas específicas dentro de esa reforma, como el empleo y la vivienda. Por una parte, se abordó la problemática de la retracción del Estado en clave estructural y de la fracturación de la igualdad; por otra, se consideró el proceso de profundización de las desigualdades y su invisibilización en el discurso político. Por último, se valoraron los procesos iniciados en la reforma con los criterios de sustentabilidad y perdurabilidad de una propuesta alternativa no capitalista.

Segunda Parte: Balance de la Protección Social Urbana

En este apartado se profundizó especialmente en los casos de Argentina y México, con un enfoque que permite la prolongación del debate a los procesos regionales latinoamericanos.

Alicia Ziccardi, de la UNAM de México: *Gobiernos locales y gestión urbana metropolitana*. La principal idea de esta ponencia es que la pobreza urbana y la desigualdad, así como la nueva morfología urbana de ciudad dispersa o difusa, limitan las posibilidades de que las políticas de vivienda sean eficaces para generar mejores condiciones de vida a los ciudadanos en general y los más vulnerables en particular; para profundizar en estos aspectos, la ponencia define como unidad de análisis las grandes regiones urbanas, como es el caso de la región del Valle de México, las cuales se caracterizan por ser policéntricas y dispersas, y en las que las desigualdades territoriales amplifican las desigualdades estructurales. Asimismo se analiza los efectos de la política habitacional del Estado mexicano que en las últimas décadas financió muchos millones de viviendas en periferias lejanas sin construir ciudad. Al pago de una cuota por la adquisición

de la vivienda se suma el costo económico y personal del traslado del lugar de vivienda al trabajo o al estudio, lo que contribuye a empobrecer a las familias y ha llevado a que las abandonen masivamente. También se discutió acerca de la generación de una gestión habitacional y urbana atomizadas en las que participan un amplio número de dependencias de los tres ámbitos de gobierno – federal, estatal y municipal- las cuales poseen capacidades institucionales y recursos muy desiguales, lo cual se traduce en políticas públicas y programas carentes de eficacia para lograr una mejor calidad de vida en el territorio local.

Carlos Fidel y Raúl di Tomaso, de la Universidad Nacional de Quimes: ¿Formas de protección social o velos a las desigualdades? La política habitacional en la Argentina. Al igual que en la ponencia de Laura Golbert, esta ponencia se centró en las políticas sociales argentinas de los últimos diez años, pero en esta ocasión con enfoque urbano. En el contexto social y económico de la última década en la Argentina se registró un cambio de estrategia orientado a generar empleo y ampliar la inclusión de la población, con programas sociales de redistribución del ingreso de carácter universal. En ese marco general, esta presentación, discutió los cambios en la política habitacional que amplió notablemente las acciones de producción de viviendas y de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad; expuso críticamente el Programa Procrear (estrategia habitacional con formato anticíclico y de ampliación de mejoramiento de habitabilidad y de acceso a la vivienda) y destacó sus rasgos innovadores dirigidos a los sectores medios y medios bajos de la población, y analizó algunas limitaciones de esta estrategia (fuertes incrementos de precios de la construcción y de las tierras urbanas, además de ausencia de articulación con otras esferas de la política social).

Tercera Parte: Balance de la Protección Social Frente a la Pobreza

En esta parte se discutieron las políticas sociales en contextos de sociedades con importante presencia indígena, como son los casos de Guatemala y México. La pretensión de este debate es ampliarlo a una escala regional latinoamericana.

Anneliza Tobar de FLACSO-Guatemala: *Políticas sociales y procesos de exclusión/empobrecimiento en Guatemala*. Una revisión histórica. En esta ponencia se presentó un proyecto de investigación doctoral (que se está desarrollando en el COLEF, Tijuana) con enfoque de

sociología histórica. Se propone un estudio en el largo plazo (en el marco de la Escuela de los Anales) sobre la relación existente entre las formas históricas de pensamiento/actuación del Estado en Guatemala, la configuración/trayectoria de las políticas sociales de trabajo y asistencia, y las condiciones actuales de persistencia de pobreza y exclusión, para el periodo 1871 (Revolución Liberal) hasta 2012 (fin de gobierno socialdemócrata de Álvaro Colom). La historia de la política social muestra el paso de paradigmas de la pobreza como problema moral (caridad y filantropía) en el siglo XIX hasta los paradigmas del bienestar pero con intervención de una política social de corte residual. LO que habrá que explicar es por qué la persistencia de la pobreza (53% en 2011, 71% en áreas rurales), la presencia de 73.1% de informalidad en la PEA y sólo 17% de cobertura en seguridad social. En esta investigación, las formas históricas de pensamiento/actuación del Estado fueron caracterizadas por racismo, explotación e individualismo.

Gerardo Ordóñez del Colegio de la Frontera Norte, México: *La lucha contra la pobreza en México en los últimos 40 años: alcances y limitaciones*. En este trabajo se presenta un análisis de los programas federales de lucha contra la pobreza instrumentados en dos etapas (1970-1982 y 1983-2012) a lo largo de las últimas cuatro décadas en México, con el fin precisar los cambios que marcaron el tránsito hacia programas cada vez más focalizados, así como valorar sus alcances y principales resultados. En sus conclusiones el autor afirma que, efectivamente, a partir de los años ochenta se instrumentaron una serie de medidas tendentes a reducir y, en teoría, a mejorar los rendimientos sociales de los recursos invertidos en la lucha contra la pobreza en México. En lo que se refiere a la reducción se observa una caída importante de los presupuestos y una sensible disminución de los servicios ofrecidos por el Estado. Sin embargo, en lo que respecta a la mejoría no hay evidencia que se hayan logrado efectos importantes en la reducción de la pobreza global: en la actualidad el 52% de la población padece algún grado de pobreza por ingresos, lo cual representa una proporción similar a la que existía 30 años atrás. La implementación de las nuevas iniciativas enmarcadas dentro de la política de liberalización no han demostrado contar con la capacidad suficiente para reducir los niveles de pobreza de manera sostenida, e incluso la evidencia muestra que han resultado ineficaces para evitar que los efectos de las crisis recaigan sobre las poblaciones económicamente menos favorecidas, sobre todo las indígenas.

Gustavo Verduzco del Colegio de México: *Algunas reflexiones sobre la Campaña Nacional contra el Hambre y otros programas de protección contra la pobreza en México*. La Cruzada Nacional contra el Hambre (Enrique Peña Nieto) es una estrategia en la que, además de incluir a 70 programas, se intenta conjuntar actores tanto del gobierno como de la sociedad civil: actúa a través de (1) los operadores de la Secretaría de Desarrollo Social (en sus niveles federal, estatal y municipal), (2) las Comisiones Intersecretariales (en sus tres niveles), (3) los “brigadistas” o “promotores” y (4) los Comités comunitarios en las localidades (elegidos en asamblea comunitaria). Un objetivo central es promover la participación comunitaria, a través de los brigadistas o promotores (poco más de 8,000 estudiantes de los últimos semestres de 27 universidades y centros educativos de todo el país), que levantan información y promueven la conformación de Comités Comunitarios en cerca de 1,500 municipios seleccionados hasta ahora. Sin embargo, parece difícil poder desplegar acertadamente una estrategia tan ambiciosa y compleja, en la que se pretende armonizar las acciones de actores tan diversos cuando históricamente han predominado el autoritarismo y el clientelismo.

Salomón Nahmad del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de Oaxaca, México: **La población indígena de México y Oaxaca con la mayor desprotección social en la primera década del siglo XXI**. En esta ponencia se concluye que, después de revisar los indicadores de desigualdad y cohesión social, se manifiesta con claridad la amplitud de las brechas sociales y económicas que existen entre la población indígena de México de la que no lo es. Se realiza un análisis estadístico de las diferencias en las proporciones de población estimadas en cada uno de los indicadores de pobreza: por un lado, a) se compara a la población hablante de lengua indígena con la población que habita en hogares indígenas; y b) se compara a la población hablante con una definición ampliada de población indígena, que incluye a los hablantes, a los hogares indígenas y a quienes, sin pertenecer a los grupos anteriores, se autoadscriben como indígenas. La intención es identificar si las diferencias encontradas responden a las características de los instrumentos de medición y sus muestras, o bien, si son distinciones que permiten concluir que se trata de grupos cualitativamente distintos. Se concluye que la población indígena continúa en desventaja sistemática y profunda; y es la que tiene mayor desprotección social en México. Un indicador relativo a la condición de ocupación de la

población indígena económicamente activa, es la precariedad en el ingreso que es uno de los rasgos más dramáticos y particulares de la pobreza en individuos con identidades étnicas (cerca de ocho de cada diez por debajo de la línea de bienestar mínimo) y disminuye conforme el grupo de referencia se parece más a la población no indígena. Puede ampliarse esta conclusión hasta señalar que la población indígena es la que cuenta con menor protección social en América Latina en general.

Aportes de coyuntura



La sección de *Aportes de coyuntura* de la Revista *i+c* CLACSO tiene la intención de publicar expresiones y enfoques plurales acerca de las cuestiones políticas referidas a problemáticas locales, regionales y latinoamericanas.

La meta de este apartado es sumar y, eventualmente, impulsar controversias y/o acuerdos que contribuyan a la evolución de la disparidad de las posiciones que emergen desde la urgencia de la inmediatez de los tiempos de la coyuntura política y socioeconómica.

Las exposiciones teñidas de una clara mirada rigurosa que publicamos en este apartado son producciones de autores y/o colectivos orgánicos, con experiencias e itinerarios, sin limitaciones de las posiciones o matices ideológicos de los productores que proveen los textos aquí publicados. Los trabajos son expresiones y responsabilidad de los autores.

Democracia y desigualdad

Tensiones y desencuentros con la idea del desarrollo

Rolando Cordera Campos

Resumen

El propósito de esta nota es ampliar y profundizar la idea de desarrollo, tanto en el proceso de cambio social, político y económico como una reestructuración fundamental de valores y actitudes. Son reflexiones registradas en los esfuerzos de la CEPAL para sostener y dar sentido a los patrones de producción en diálogo con la equidad, la ciudadanía y la democracia, podríamos decir, es una actualización del desarrollo y, por lo tanto, de los derechos humanos fundamentales.

Abstract

The purpose of this notes is to broaden and deepen the idea of development, both a process of social, political and economic change as a fundamental restructuring of values and attitudes. They are reflections registered in the efforts of ECLAC to sustain and give meaning to speech production patterns with equity, citizenship and democracy, we could say, is an update of development and, therefore, of fundamental human rights.

i+c

Año II
N° 3
Julio
Diciembre
2015

Democracy and inequality. Tensions and misunderstandings with the idea of development

Rolando Cordera Campos

Licenciado en Economía por la Escuela Nacional de Economía de la UNAM, con estudios de posgrado en la London School of Economics. Doctor Honoris Causa por la Universidad Autónoma Metropolitana. Profesor Emérito de la Facultad de Economía de la UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2002. Premio Universidad Nacional en el área de Ciencias Económicas-Administrativas (1998); cátedra Raúl Prebisch de la CEPAL (2014). Director de la revista Configuraciones; colaborador semanal del diario La Jornada.

Degree in Economics from the National School of Economics, UNAM, with postgraduate studies at the London School of Economics. Doctor Honoris Causa from the Autonomous Metropolitan University. Professor Emeritus of the Faculty of Economics, UNAM; member of the National System of Researchers since 2002. Prize National University in the area of Economic and Administrative Sciences (1998); Raul Prebisch Chair of ECLAC (2014). Settings magazine editor; weekly contributor to the daily La Jornada.

Palabras clave

1| Desarrollo Económico e Igualdad 2| Derechos 3| Desarrollo 4| Estado
5| Democracia

Keywords

1| *Economic Development and Equality* 2| *Rights* 3| *Development* 4| *State*
5| *Democracy*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

CORDERA CAMPOS, Rolando. Democracia y desigualdad. Tensiones y desencuentros con la idea del desarrollo. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (3): 199-206, segundo semestre de 2015.

Democracia y desigualdad

Tensiones y desencuentros con la idea del desarrollo

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

ROLANDO CORDERA CAMPOS

El objetivo de estas notas es ampliar y profundizar la idea del desarrollo;¹ tanto como proceso de cambio social, político y económico como de una reestructuración básica de valores y actitudes. Se trata de reflexiones que están inscritas en el empeño de la CEPAL para sostener y dar sentido al discurso de transformación productiva con equidad, ciudadanía y democracia que, podríamos decir, es una actualización del desarrollo y, de esta manera, de los derechos humanos fundamentales.²

I

Los acontecimientos políticos e intelectuales que han acompañado la crisis actual han “reactualizado” las complejas y tensas convivencias entre política y democracia, Estado y mercado, economía y sociedad. Buscar una nueva racionalidad, que no se base únicamente en objetivos económicos y sociales, sino también en objetivos éticos,³ es una afirmación que puede extenderse a la incorporación de una ética pública⁴ que reivindique la solidaridad como valor moderno, y pueda actualizar el concepto del desarrollo.

“Lo que caracteriza al desarrollo, en palabras de Celso Furtado, es el proyecto social subyacente. El crecimiento se funda en la

1 A partir de lo expuesto en la sede de la CEPAL, al dictar la Cátedra Prebisch, como en otras reuniones y seminarios relacionados con el tema.

2 Derechos económicos sociales culturales y ambientales (DESCA).

3 Cit. en Edgar Dosman, “El regreso de Raúl Prebisch”, en A. Bárcena, E. Dosman y O. Sunkel, *Homenaje a Raúl Prebisch (1901-1986)*, Santiago de Chile, CEPAL, 2011, en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/48009/HomenajeRaulPrebisch-Osvaldo.pdf>>.

4 Ética pública en el sentido que la filósofa española Adela Cortina le otorga, como una incorporación en el *ethos*, en el carácter de las personas y de los pueblos de ciertas formas de actuar, propias de personas cabales. *Cfr.* Adela Cortina, “Cómo cambiar la tendencia”, *El país*, 23 enero de 2013.

preservación de los privilegios de las élites que satisfacen sus ansias de modernizarse. Cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población, el crecimiento se convierte en desarrollo. Pero este cambio no es espontáneo. Es fruto de la expresión de una voluntad política”.⁵

Es en este sentido que la economía política del desarrollo, debe probar que está dispuesta a hermanarse con la política para reconfigurar el significado del interés general, alineándolo por objetivos de libertad, justicia y democracia. Sólo así podremos recuperar visiones de largo plazo cuyas divisas sean el crecimiento económico sostenido, sometido a la vez a los criterios y restricciones que emanan de la centralidad de la equidad para la igualdad social y la creación de una ciudadanía democrática sustentable. Bajo esta perspectiva es que “la idea del desarrollo” puede y debe actualizarse.

II

El conflicto social, agudizado por la crisis, se despliega sobre las posibilidades de recuperación económica y, al acentuarse la desigualdad, amenaza con desembocar en un desencuentro entre la economía y la política que exacerba la cuestión social que se extiende como un malestar no sólo *en* sino *con* la democracia.⁶

Requerimos entender que la relación democracia-desigualdad refiere a una dimensión que trasciende la esfera económica y en este sentido exige buscar formas y mecanismos que eviten que tales tensiones se vuelvan contradicciones insolubles. Desde esta apelación a la política, hay que añadir que una política vinculada expresamente con la igualdad tiene que cimentarse en una cultura cívica y una ética pública.

¿Cómo, entonces, construir sociedades más democráticas, igualitarias y solidarias? ¿Puede durar la democracia en condiciones de aguda desigualdad y pobreza? ¿Hasta dónde es posible hablar de democracia con el mantenimiento y reproducción de la inequidad económica y social? ¿Cómo lograr cambios sustanciales que contribuyan a

⁵ Cfr. revista *Pesquisa*, Fapesp, edición 106, diciembre de 2004.

⁶ “América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja (...) la región puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro, enfrenta una creciente crisis social. Se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con esas democracias (...)”, PNUD, “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”, 2004, en <http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/biografia-modulo3/Informe_La_Democracia_en_America_Latina_Nuevo.pdf>.

reducir los niveles de desigualdad y exclusión y a garantizar el acceso y el ejercicio universal de derechos sociales?

Los anteriores cuestionamientos no son meros ejercicios intelectuales; después de años de recuperación democrática en América Latina y de más de una década de crecimiento económico, los problemas que la desigualdad le plantea a la democracia siguen soslayándose.

Podría decirse que la desigualdad se ha convertido en una cultura de la satisfacción que, aparte de dificultar los diseños políticos, constituye un desafío frontal a las normas y formas éticas y políticas que deberían derivar del desarrollo democrático.⁷ Por ello es que la remoción de la pobreza y la desigualdad es una condición necesaria para que los gobiernos renueven su legitimidad y la democracia concite la participación y el apoyo de la ciudadanía.

De ahí también la necesidad de entender la relación entre democracia y desigualdad como una ecuación que debe resolverse en positivo, en favor de la igualdad; como un requisito para que la política produzca gobernanza basada en la legitimidad. Por ello es que en las sociedades modernas la conversación entre desarrollo e igualdad es una cuestión política central.

III

Después de casi treinta años de búsqueda por parte del Estado y de grupos importantes de la sociedad, de una forma diferente de crecer y desarrollarse, la economía política mexicana sufre una crisis de visión en la que se condensan los resultados de un mal desempeño económico y unas implicaciones sociales desalentadoras y dañinas para la mínima cohesión que es necesaria para la estabilidad y el desarrollo.

Crisis que a su vez, alimenta y se retroalimenta de los varios extravíos sociales y políticos que han acompañado los cambios estructurales iniciados en los últimos lustros del siglo pasado y que en el presente son vistos como una temible combinación de anomia y criminalidad desbordada.

La revisión de la estrategia seguida es urgente y necesaria y debe partir del cuestionamiento de la política económica adoptada, cuyos resultados han sido un crecimiento muy lento de la actividad económica, una pérdida progresiva del potencial de la economía en

7 Galbraith sitúa el surgimiento de la cultura de la satisfacción en la década de los sesenta en Estados Unidos. *Cfr.* John Kenneth Galbraith, *La cultura de la satisfacción*, Madrid, Ariel, 2011.

su conjunto, la mitad de la población en pobreza y empleos no sólo precarios sino con salarios insuficientes, muy por debajo de lo que reclama la presencia creciente y abundante de los jóvenes y los adultos jóvenes en quienes ha encarnado el cambio social y demográfico del país en los últimos años. A la vez, la revisión de la estructura democrática seguida desde finales del siglo XX, lleva a preguntarse si las formas de representación y gobierno del Estado alcanzadas son las que se requieren para dar cauce al reclamo redistributivo y desarrollista que puede avizorarse.

Las reformas cambiaron usos y costumbres, así como los formatos y las rutinas del cálculo económico, pero las dislocaciones que propiciaron no fueron interiorizadas por el cuerpo social y productivo que emergía y redundaron en un debilitamiento mayor del Estado, cuyas fallas -aparentes o inventadas- sirvieron para justificar una reforma económica a rajatabla y, luego, una reforma política por la vía exclusiva de los votos. Desde el Estado se aceleró la mudanza social y económica, pero no se hizo lo necesario para modularla, atemperar sus inevitables dislocaciones y proteger a los sectores, regiones y grupos sociales más débiles.

Frente a los resultados de la “gran transformación mexicana”, urge preguntarse si un país con el tamaño económico del de México, con la riqueza generada y acumulada, con las instituciones y el conocimiento tan difícilmente labrados puede darse el lujo de registrar y reproducir un “estancamiento estabilizador” como el que se ha impuesto, junto con las cuotas de desigualdad y las magnitudes de pobreza que lo marcan.

Debajo de estas disonancias, opera una persistente incapacidad para vincular productivamente una demografía transformada -dominada por jóvenes y adultos jóvenes urbanos y en edad de trabajar y estudiar- y una economía también transformada, abierta y diversificada, pero que no ha podido generar, a lo largo de más de tres décadas, los empleos y los espacios educativos necesarios para absorber productivamente a la población.

La travesía mexicana recoge excesos y errores, tanto en lo económico como en lo social, así como en las ideas sobre el cambio y la forma de gobernar el país y conducirlo a buen y seguro puerto. Los principales obstáculos para realizar la reconversión necesaria, no sólo en México, provienen de los fundamentalismos que se impusieron en la conducción de la política económica y contagiaron a importantes grupos de poder, así como de la opinión pública. Hay que insistir que el mal desempeño económico de largo plazo no es efecto sólo, ni principalmente, de un desajuste de los mercados internacionales. Debe

entenderse, más bien, como un resultado de decisiones políticas y económicas que han hecho caso omiso de otras “fundamentales”, como la necesidad de inversión física sostenida para el crecimiento a largo plazo, de una política industrial dirigida a diversificar y a crear nuevas cadenas productivas para apropiarse de la renta externa, así como poner en el centro de la atención y acción del Estado la superación de la pobreza y el abatimiento consistente de la desigualdad.

Lo que está en primer lugar del orden del día del desarrollo económico mexicano es la reconfiguración de sus funciones básicas: poner el empleo como objetivo central y articulador de una estrategia para la expansión *con* y *para* la igualdad.

Bibliografía sugerida

- Bobbio Norberto (1991), *El tiempo de los derechos*, (Madrid, Fundación Sistema)
- Carpizo Jorge (2012), “El estado de los derechos de la justicia social”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 14, (México, UNAM), enero-junio
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile
- _____ (2010) *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, (Santiago de Chile)
- _____ (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, Alfa-Omega
- Cortina, Adela (2013) “Cómo cambiar la tendencia”, *El país*, 23 de enero
- _____ (2006) “Ética del desarrollo: un camino hacia la paz”, Fundación Sistema, núm. 192
- Ferrer, Aldo (2010), “Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global”, *Revista de la CEPAL*, núm. 110, (Santiago de Chile), agosto
- Furtado, Celso (2004), *Revista Pesquisa*, núm. 106, Fundación para la Defensa de las Investigaciones del Estado de Sao Paulo (FAPESP), diciembre
- Galbraith, J. Kenneth (2011), *La cultura de la satisfacción*, Madrid, Ariel
- Moreno Brid, Juan Carlos (2013) “Política macroeconómica para el desarrollo”, *EconomíaUNAM*, núm. 30, México, UNAM, septiembre-diciembre
- Ocampo, José Antonio (2011) “Macroeconomía para el desarrollo. Políticas anticíclicas y transformación productiva”, *Revista de la CEPAL*, núm. 104, Santiago de Chile, agosto.
- Ocampo, José Antonio (2001) “Retomar la agenda del desarrollo”, *Configuraciones*, núms.. 5-6, México, IETD, octubre-diciembre
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, Alfaguara
- Polanyi, Karl (1992) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica
- Prebisch, Raúl (1963) *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica

Rosanvallon Pierre (1989) "Development of Keynesianism in France", *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Peter Hall (ed.), Nueva Jersey, Princenton University Press

Sen, Amartya (2003), Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Ética y desarrollo", Banco Interamericano del Desarrollo

Entrevistas

Theotonio Dos Santos



La entrevista a Theotonio Dos Santos fue realizada por CLACSO. TV. La misma es una plataforma web de difusión de entrevistas, documentales y diversos registros audiovisuales que aborda temas de relevancia en el campo de las ciencias sociales y las humanidades.

Expresa una búsqueda para realizar un aporte al análisis de una multiplicidad de temas y problemas de la realidad política, educativa, social y cultural mundial, desde una perspectiva crítica, pluralista y académicamente rigurosa.

Se nutre de producciones propias y de aportes de otras agencias, canales y portales que contribuyen, desde el campo audiovisual, a promover el debate público informado sobre los grandes asuntos de la realidad contemporánea.

Es una iniciativa del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en asociación con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

El equipo de CLACSO.TV esta conformado de la siguiente manera:

Coordinación general: Martín Granovsky

Equipo de producción: Pablo Gentili, Fernanda Saforcada, Gabriela Porta, Denis Rojas, Pablo Vommaro, Lucas Sablich y Alejandro Gambina

Cámara, iluminación, sonido y postproducción: Guido Ignacio Fontán

Streaming: Christian iturricha

Diseño gráfico: Marcelo Giardino

Programación Web: Sebastián Higa

Títulos y textos: Alejandro Gambina
(<http://www.clacso.tv/>)

Theotonio Dos Santos

“Vuelve el clima de querer saber más y discutir”

por Martín Granovsky

Resumen

Entrevista realizada por el periodista e historiador Martín Granovsky al brasileño Theotonio dos Santos en la “La Peña de los Parra”, emblemático lugar donde se reunía la intelectualidad chilena y latinoamericana desde mediados de los 60 donde Dos Santos fue habitué. En la misma, Dos Santos analiza el gobierno de Salvador Allende, su clima histórico, y reflexiona sobre la actualidad latinoamericana. La entrevista se dio en el marco de la participación de CLACSO en XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología - ALAS, Santiago de Chile, 29 de septiembre al 4 de octubre de 2013.

Abstract

Interviewed by the journalist and historian Martín Granovsky the Brazilian Theotonio dos Santos, professor emeritus at the Universidade Federal Fluminense (UFF), and coordinator of the Chair and Network UNESCO-UNU Global and Sustainable Development (REGGEN) Economy. Author of the theory of dependency and co-founder of CLACSO. The interview, conducted in the “La Peña de los Parra”, emblematic place where the Chilean and latinoamericana intelligentsia met since mid 60's where Dos Santos was accustomed, took place in the framework of the participation of CLACSO in XXIX Congress Latin American Sociology - ALAS, Santiago de Chile, September 29 to October 4, 2013.

i+c

Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

Theotonio Dos Santos

“Return climate of wanting Read more and discuss”

Theotonio Dos Santos

Theotonio Dos Santos es uno de los principales referentes intelectuales de América Latina. Es autor, entre muchas obras, de la “La teoría de la dependencia”, libro que influyó insoslayablemente en la conformación del pensamiento crítico latinoamericano. Es profesor emérito de la Universidade Federal Fluminense (UFF) y coordinador de la Cátedra y Red UNESCO-UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), y co-fundador de CLACSO.

Theotonio Dos Santos is one of the leading intellectuals concerning Latin America. He is the author, among many works of “dependency theory” book unavoidably influence in shaping the Latin American critical thought. He is an emeritus professor at the Federal Fluminense University (UFF) and coordinator of the Chair and Network UNESCO-UNU Global and Sustainable Development (REGGEN) Economics, and co-founder of CLACSO.

Palabras clave

1| América Latina 2| Chile 3| Salvador Allende 4| Pensamiento Crítico
5| Historia

Keywords

1| Latin America 2| Chile 3| Salvador Allende 4| Critical Thinking
5| History

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

GRANOVSKY, Martín. Theotonio Dos Santos “Vuelve el clima de querer saber más y discutir”. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (3): 209-216, segundo semestre de 2015.

Theotonio Dos Santos

“Vuelve el clima de querer saber más y discutir”

i+c
Año II
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

Desde Santiago

Sopla un viento fresco en la tarde de Santiago de Chile. Una ventaja es que el viento se llevó el smog y la cordillera queda visible ahí atrás, hermosa. En la calle Carmen, a la vuelta de la Universidad Católica Cardenal Silva Henríquez, está la casa que perteneció a los Parra. Una habitación era de Violeta, que se suicidó a los 49 años, en 1967. La casa entera fue una peña cultural y política muy activa en los años '60 y sobre todo luego de 1970, cuando asumió el gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende. El sociólogo brasileño Theotonio dos Santos, entonces exiliado en Chile, era uno de los habitués de este lugar que recuerda como “muy bonito, muy agradable, con un contenido emocional muy fuerte”.

—¿Cantaban?

—Claro.

—¿Y tomaban?

—Por supuesto. Víctor Jara también estuvo acá. Con una presencia muy fuerte. Vine a Chile en 1966 como exiliado. Estuve dos años clandestino en Brasil. Como estaba condenado a 15 años de prisión, me pareció complicado escapar de la cárcel. Tenía un buen esquema clandestino en Polop, Política Operaria, donde nuestra presidenta Dilma Rousseff inició su militancia. Hicimos algunas tentativas contra la dictadura.

—¿Estabas en Chile cuando asume Allende en 1970?

—Desde 1966 hasta seis meses después del golpe. Estuve refugiado en la Embajada de Panamá, que era la última en tener guardias chilenas del lado de afuera. Un pequeño departamento de cien metros cuadrados con 350 personas. Nos numeramos todos y hacíamos turnos para sentarse. Nos sentábamos y nos parábamos por turno. Después presté mi casa a la embajada. Era más grande.

MARTÍN GRANOVSKY

–¿Hicieron extraterritorial a tu casa?

–Sí. Después salimos los últimos nueve y montaron allí un centro de tortura. Yo iba a vender la casa, pero el gobierno la expropió. En Domingo Cañas. Hoy es un memorial en homenaje a los muertos y torturados.

–*Muchos de los chilenos están sorprendidos y no tienen una explicación de por qué ahora proliferan los memoriales y además se habla del gobierno de Allende.*

–El rol de la represión es el terror, porque no se puede reprimir a todos. Al final la dictadura mantuvo su presencia en el sistema de poder, incluso con el dictador como senador. El temor era la vuelta del golpe y eso generó un tremendo cuidado. Ese proceso lo vivimos en la década del '80.

–¿Es por un cambio generacional?

–Una parte no vivió la dictadura y se siente más libre. Mucha gente hoy es más abierta, más relajada. En Brasil los exiliados volvimos en 1979 con la amnistía, pero aún había dictadura. Recién en 1989, cuatro años después del comienzo de la democracia y luego de la nueva Constitución, tuvimos elecciones directas.

–¿Qué análisis hacés hoy de Allende 1970-73?

–Edité un libro en Venezuela con artículos escritos y publicados en la revista Chile Hoy en esa época. Recogí todo eso. El proceso chileno fue un momento de un crecimiento popular y los dirigentes no tenían tanta claridad de hasta dónde se podía ir. Entre 1964 y 1970 el gobierno de Eduardo Frei llegó a un cierto nivel de reformas. La gente quería ir más lejos. Por eso no se podía producir un avance real sin tocar los intereses de los grandes capitalistas, y los grandes monopolios nacionales e internacionales. En el sector minero, por ejemplo, Allende hizo una nacionalización avanzada, tomando en cuenta las ganancias excepcionales. El punto es que nadie votó en contra. Ni la derecha ni la democracia cristiana. O sea que había una enorme presión moral masiva en favor de la medida. En el caso de la industria muchos capitalistas abandonaron sus empresas y los trabajadores descubrieron que podían regirlas. Se paga en Harvard para aprenderlo, pero hay gente que sabe hacerlo. Los japoneses, por caso, utilizaron la experiencia de sus propios sindicatos para dinamizar el circuito productivo de las fábricas.

–¿Y qué funcionó mal?

–La respuesta de la derecha se fue organizando también, para endurecerse. Sobre todo luego de que no funcionara el cerco eco-

nómico, algo severo porque Chile depende incluso de importaciones para abastecerse de alimentos. A veces con menos productos atiendes a más gente si hay un proceso de distribución de ingresos, cosa que ocurrió. Pero lo que más sensibilizó fue la apertura de gestión y de participación, con grandes manifestaciones de masas y una extraordinaria alegría. El proceso ganaba cada vez más fuerza y eso generó la preparación del golpe.

–¿Lo conociste personalmente a Salvador Allende?

–Yo tenía mucha relación con Clodomiro Almeyda y otros compañeros de la dirección del Partido Socialista. Lo conocí a Allende, pero poco. Lo entrevistamos en la revista. Era un tipo simpático, pero muy de la generación de los '30, con una postura muy formal. Con buena formación.

–Senador, tres veces candidato a presidente antes de ganar en la cuarta, como después sucedería con François Mitterrand y Lula...

–Con una gran facilidad de comunicación. La formalidad se entiende en su momento final. Avisó al pueblo chileno que no saldría vivo.

–De conversaciones con amigos de Allende uno puede sacar la conclusión de que el suicidio no fue una decisión del momento. Ya lo había resuelto antes.

–Mira, cuando se suicidó Getúlio Vargas, un amigo brasileño coincidió con Allende, que en 1954 era senador, en un viaje a China, y él le preguntó detalles.

–¿Estás hablando de Flavio Tavares, que era dirigente estudiantil y luego fue periodista?

–Exactamente. Cuando Vargas se suicidó, una revista publicó un artículo llamado “El suicidio como arma política”. El suicidio sería la demostración de que no hay posibilidad de acuerdo frente a la violencia de la derecha. Por eso la figura de Allende es y será cada vez más una expresión de alternativa frente a la derecha.

–¿No fue un suicidio romántico, en el sentido de que Allende decidió encarnarse en la Historia?

–El romanticismo es un instrumento de los pueblos. La burguesía en su fase revolucionaria fue romántica. Ahora no tiene mucho, porque tiene lo que quiere. La voluntad es un gran elemento del romanticismo. Se entrega a los pueblos la idea de que su lucha es una decisión definitiva.

–*Estamos hablando de una personalidad sin cultura de la violencia.*

–Bueno, en general las organizaciones populares y los trabajadores no recurren a la violencia, al contrario de la terrible violencia de las clases dominantes ante la posibilidad de perder mucho y la pelea por conservar lo que tiene. La clase trabajadora, en cambio, lucha por algo que pretende alcanzar. No tiene ese sentido patrimonial de los ricos, que naturalizan la pobreza y ven como normal defender el patrimonio y los valores propios. En Chile la derecha puede aparecer con cierto respeto por los instrumentos legales, pero en la realidad muy dura y muy violenta. “El golpe era necesario”, decían. “No somos brutos ni violentos.” Y explicaban con una pretendida racionalidad: “Tenemos que reaccionar ante la dictadura del proletariado”. Cuando Chile vivía en democracia, ¿no? Y no había un ejército frente al Ejército, aunque hubiera sectores que buscaran contar un poder de fuego propio. Luego las propias Fuerzas Armadas se comprometieron dentro de Chile y fuera del país para liquidar a cualquier militar que apareciera como una alternativa a su poder. Así fue el asesinato del general chileno Carlos Prats y del boliviano Juan José Torres.

–*Dirigentes políticos y académicos aún dicen: “Theotonio fue profesor mío”. ¿De qué?*

–Enseñaba una introducción a las ciencias sociales. Era gente muy joven. También dicté cursos de posgrado y muchas, muchísimas charlas. Los alumnos eran en general de muy buena calidad. Claro, el ambiente llevaba a la gente a buscar instrumentos para pensar, porque el proceso era muy desafiante.

–*Sin que uno busque trasladar épocas, ¿cuál es el nivel de interés actual?*

–Crece todo el tiempo. En los '80 o '90 el interés bajó. Parecía que para privatizar sólo había que conocer las técnicas. Desde el 2000 hay una inquietud creciente y vuelve el clima de querer saber más, de discutir, de debatir. Esta juventud actual, como ve una cierta derrota de la izquierda en períodos anteriores, se identifica con aspiraciones y al mismo tiempo tiene cierta idea de que necesita ir más lejos. Cuando digo más lejos me refiero a criticar lo que existe, a construir nuevos liderazgos... Y entonces estamos frente a personas que quieren construir su propia vida. Mi hija de 10 años me dijo: “Papi, déjame vivir mi vida”.

–*¿Y tu respuesta?*

–Que no es tan fácil, pero que tiene derecho.

–Al mismo tiempo, Theotonio, en Sudamérica vivimos el neoprogresismo, como dice Ignacio Ramonet.

–Hablamos de gobiernos de centroizquierda o más a la izquierda, como en el caso de Bolivia, Venezuela o Ecuador. Es parte del proceso de hacerse cargo. El riesgo es, después de un período de Estados corruptos y sin capacidad de regulación, adaptarse a las viejas formas y alentar el desinterés. Pero cuando eso ocurre las nuevas generaciones advierten falta de eficacia. Es clave reducir la distancia entre el aparato burocrático y la población, para que sea parte del proceso de innovación y de decisiones.

–No debe ser fácil en un país con la magnitud de Brasil, por ejemplo.

–Sí, pero hay elementos que facilitan políticas comunes. El 98 por ciento tiene televisión, un instrumento muy bien manejado por la derecha.

–Bien manejado, pero sin éxito político electoral.

–Claro, porque manejan tesis que no dan en la realidad. El riesgo, de cualquier manera, es que por ejemplo el PT gana, pero no tiene mayoría electoral propia y debe recurrir a partidos tradicionales. No son el viejo coronelismo sino clase media o profesionales que ganan prestigio como para dirigir a la población. Sin embargo, son patrimonialistas con el Estado. La izquierda no logró crear una mayoría suficientemente organizada y activa para sostener un proceso de transformación más radical. Si sólo rascás el sistema, vas a terminar perdiendo autoridad.

–Rascando no ganás mientras tanto mayor legitimidad popular.

–El sector miserable de Brasil, de menos de 100 dólares de ingreso por mes, tuvo un gran cambio por la política de becas. Representaron 40 millones. Este sector primero está agradecido por ese cambio y entonces aparece la derecha y quiere tentarlo. Pero no cuaja. Ahora, cuando ya tenés comida mínima y compraste heladera querés más. Entre los obreros hubo una mejoría del sueldo mínimo. Se sienten gratificados por los cambios y forman una nueva clase media con trabajadores calificados. Son otros 40 millones. Los 80 millones totales crean una mayoría que vivió un mejoramiento importante. Atención, eso sí, a las deudas personales de quienes están contentos y quieren más. Quieren un mejor sistema de transporte o un sistema de salud que los atiendan. Por eso la exigencia de mayores servicios sociales. En Brasil las manifestaciones de junio comenzaron protestando por la tarifa de transporte, pero siguieron con la salud.

—¿Cuál es la recepción de los brasileños ante el programa de llegada de médicos cubanos?

—Nuestra academia forma élites corporativas que se reproducen para esa misma élite. Los médicos en Brasil, bajo la influencia de ese sistema, forman especialistas sin que quieran atender los problemas del grueso de la población, de situaciones muy inmediatas, que dependen de prevención y de aspectos sanitarios. No formamos médicos para esto. Los cubanos se especializaron sobre todo desde el '80 en formar clínicos generales para prevenir y para atender necesidades inmediatas. Como quieren ganar dinero no quieren ir a trabajar donde viven sectores populares. Los cubanos ya atienden a 70 países, no sólo sobre la base de la formación sino de la innovación en biotecnología. Es un gran tema: en los Estados Unidos la derecha más conservadora paralizó la actividad del gobierno en protesta por los intentos de reforma, incluso leve, de la política de salud pública. Resulta que el Estado existe para atender necesidades de la gente y no sólo para desviar recursos hacia el uno por ciento que vive a costa del resto, ¿no es cierto? El corporativismo es corriente incluso entre gente de izquierda, del mismo modo que generó irritación entre sectores de clase media que sectores pobres pudieran vivir en construcciones bonitas diseñadas por Oscar Niemeyer, que eran baratas porque se basaban en un sistema industrial. El problema es que a veces una parte de las franjas medias no sólo quiere consumir más sino que quiere una base institucional que le garantice lo que consiguió. Un texto de Trotsky sobre la Revolución Rusa dice que las revoluciones son conservadoras. Cuando la gente avanza y siente que va a perder lo que consiguió, tiende a ser más conservadora. Al mismo tiempo, la gente busca instrumentos para garantizar el avance logrado. Por eso los choques en el sistema representativo. Porque en medio de las elecciones no hay mecanismos suficientes de participación.

—En 2009 le pedí a Eric Hobsbawm, al final de una entrevista, que me recomendara dos libros. Primero mencionó *El 18 Brumario, de Marx*. Luego *Anna Karenina, de Tolstoi*.

—Yo empiezo con un libro que no es fácil de leer, pero vale la pena: *El Capital*, de Marx. Abre horizontes. Y si vamos a un plano literario diría que *Guerra y paz*, de Tolstoi, es muy importante porque da una dimensión de la grandiosidad del proceso histórico. Es clave tener la noción de que la subjetividad humana es parte de un universo que la trasciende y la incluye.

**Sociedad
y Artes**



**“América Latina,
tan violentamente dulce”**

Renzo Gostoli

El enfoque que organiza e impulsa este apartado es que existe una espesa e inquebrantable conexión visible, palpable y, a veces, subterránea, entre la esfera del arte y la sociedad.

Dicho vínculo se configura día a día, esta compuesto por un entramado de canales e hilos que se construyen y disuelven al calor de los tiempos y las tensiones en que transcurren y se expresan actores la diversidad de contextos reales y/o efímeros.

Una de las aspiraciones que sostiene a este apartado es sea un tributo más de las evidencias de lo fructífero que es la convivencia entre el arte y las ciencias sociales.

En este número presentamos una realización fotográfica, efectuada en distintos momentos y lugares de América Latina por el sugerente enfoque de la mirada de Renzo Gostoli.

Renzo Gostoli es un artista argentino. Durante 30 años trabajó, primero en México y desde 1988 en Brasil, para las agencias de noticias AFP, Reuter, Associated Press cubriendo el servicio internacional. De 1978 a 1986 fue fotógrafo del Ballet Nacional de México. Entre 1984 y 1986 Colaboró en: Revista "Educación" de la Secretaría de Educación y en la Revista "Voices" de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ambas de México.

Publicó en los siguientes libros: "Pasos en la danza mexicana", Raquel Tibol, UNAM, 1982; "El exilio español en Mexico", Min.de Cultura de Espana, 1983; "La danza en situación", Alberto Dallal, Ed. Gernika, Mex, 1985; "Caro Quintero al trasluz (Mas allá de la mexican connection)", Luis M. Asensio, Plaza & Janes; "Femina-danza", Alberto Dallal, UNAM, 1985; "Danza contra la muerte", Alberto Dallal, UNAM, 1993; "La danza en Mexico", A.Dallal, UNAM, 1986; "Guillermina Bravo o la irradiación de la danza" revista Mexico en el arte, Inst. Bellas Artes, Mex, 1985; "Estudios sobre el arte coreografico" A.Dallal, UNAM, 2006; "Fragmentos de vidas, manuscritos de mulheres encarceradas" ONG Amendoeiras, Brasil, 2009; "Fotos de America Latina" en publicación semestral del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 2010.

Asimismo publicó en el diario Clarin, en Toronto star, en USA Today, El Pais, Dagens Industri, Vanity Fair, Nippon Television Network, Schweizer Familie, Time, entre otros medios.

Ha expuesto su producción en diferentes espacios, entre ellos: Colectiva en Palacio de Bellas Artes, '82, México; Colectiva en Museo de Arte Moderno, '87, México; "Rio, el carnaval en la piel" Ctro. Cultural Recoleta, '92, Buenos Aires; "Rio...quem é voce?" colectiva de Associação Correspondentes Exrangeiros, Museu da Republica, Rio de Janeiro, '96; "Respeitavel Publico...O Circo!!!", Oi Futuro, 2013, Rio de Janeiro; "Respeitavel Publicó ...O Circo!!!", Oi Futuro, 2013, Belo Horizonte; "Cortazar, 100 anos", Instituto Cervantes, 2014, Rio de Janeiro. "Respeitavel Publico...O Circo!!!", SESC Madureira, 2015, Rio de Janeiro.

Desde 2007, es socio de agencia Austral Foto publicando habitualmente en diversos medios internacionales.

El escritor argentino Julio Cortazar reunió en el libro "Nicaragua tan violentamente dulce" una serie de textos (crónicas, apuntes de viaje, artículos periodísticos) escritos a partir de sucesivos viajes a Nicaragua y en los cuales describía y comentaba las dificultades, las miserias y ternuras de un país que pretendía liberarse de una feroz dictadura y luego planear un futuro mas justo a traves de una revolución popular.

Inspirándome libremente en el espíritu de esta obra de Cortazar estoy desarrollando un proyecto fotográfico titulado "América Latina, tan violentamente dulce" integrado por fotos diversas producidas y seleccionadas durante muchos años en viajes y diferentes situaciones en América Latina: desde una surrealista estatua de la libertad en México (en los '80) a "surfistas de tren" en Brasil; de familiares de desaparecidos en Argentina a un niño mascarado jugando entre escombros durante el terremoto en México.

Trato de juntar la ternura de algunas fotos con la violencia, el humor o el surrealismo de otras imagenes todas presentes a lo largo de América Latina.

Aquí presento algunas de esas fotos.

El día siguiente del terremoto que devastó la ciudad de México, entre los escombros y el olor a muerte, rescatistas tratan de salvar víctimas atrapadas en las ruinas; de repente aparece un niño enmascarado, se detiene un instante, hace un gesto y sigue corriendo ajeno a la tragedia. México DF, setiembre 1985.





Criadero de cocodrilos, El Salvador, marzo 1979.

El 16 de setiembre, día de la Independencia, soldados, mientras aguardan para desfilan en el Zocalo, muestran a un colega con mascara de King Kong, Mexico DF, 1984.





Olla popular para jubilados durante una de las crisis economicas argentinas, Buenos Aires, junio 1991.

Una niña pasa frente a una réplica de la estatua de la Libertad de Nueva York, Iztpalapa, Mexico DF, Mexico, 1985.
La réplica fue usada en la filmación de una película estadounidense.



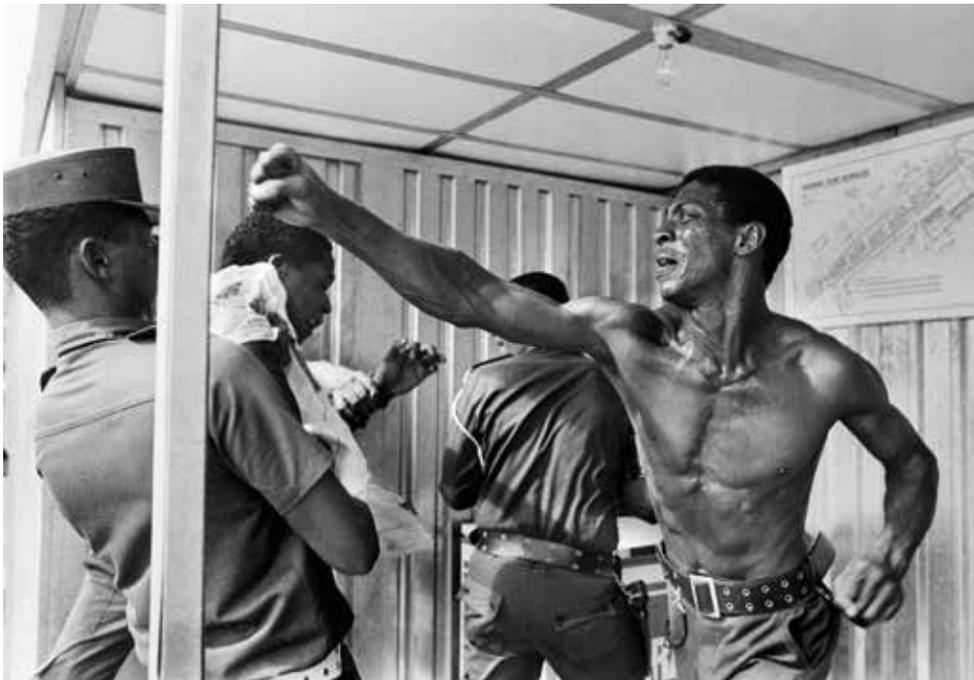


Pasajeros viajan ilegalmente en un tren metropolitano de Rio de Janeiro realizando una practica llamada "Surfe de trem", Brasil, diciembre 1988.



Chatarra de un lujoso Cadillac y las miserables viviendas de una villa miseria se juntan en la realidad de estos niños, Antigua, Guatemala, 1979.

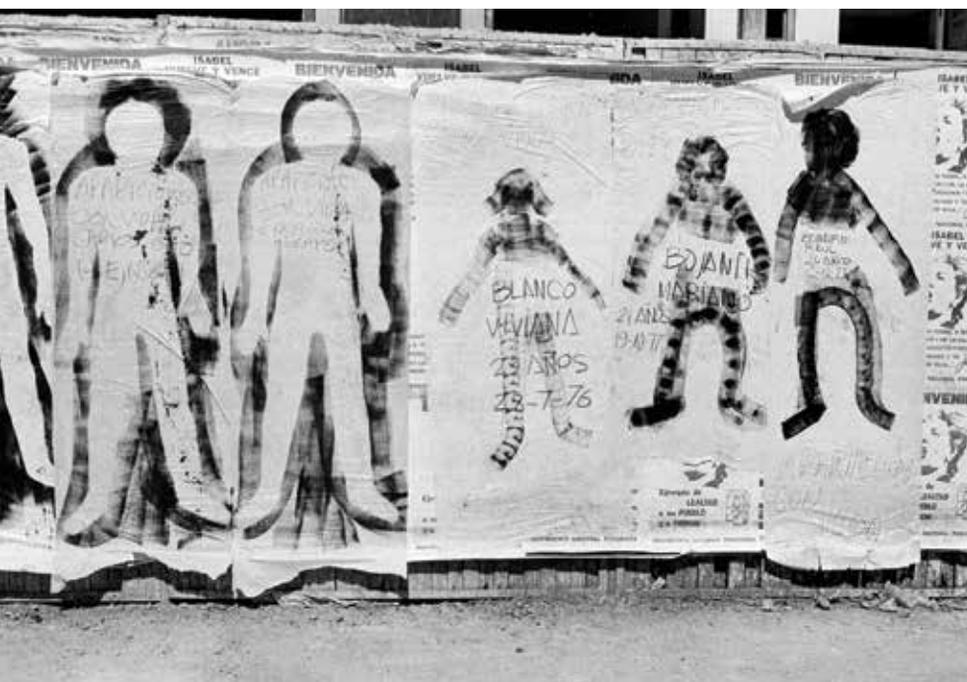
Un policia militar golpea a un civil sostenido por otros dos uniformados, Rio de Janeiro, Brasil, 1988.





Presos políticos liberados de la carcel en Rawson en los ultimos dias de la dictadura militar, llegan a Buenos Aires, diciembre 1983.

Durante una de las ultimas manifestaciones de las Madres de Plaza de Mayo al final de la dictadura, las calles de Buenos Aires aparecieron empapeladas con las siluetas de los desaparecidos en un mudo pedido de justicia.





Julia hace de tragafuego en las esquinas del DF para criar su hija, Mexico, marzo 1985.

Guía para la presentación de originales

Contacto:

revistalatinoamericana@clacso.edu.ar

¿Quiénes pueden participar?

La convocatoria está dirigida a todos los investigadores/as vinculados/as a los temas de ciencias sociales latinoamericanos. Los artículos seleccionados serán evaluados para su publicación mediante un sistema de revisión por pares.

La recepción de los originales por parte de *i+c* no implica por sí sola compromiso de publicación. Toda publicación está sujeta a la decisión editorial en relación con resultados de la evaluación, forma de presentación, tiempos, oportunidad, pertinencia, disponibilidad presupuestaria, referatos necesarios, características de la publicación, entre otras.

La revista incluye trabajos presentados en los siguientes formatos

- *Artículo de investigación científica.* Trabajo que presenta resultados originales de proyectos terminados de investigación. Se recomienda la división del documento en *Introducción, Metodología, Resultados, Conclusiones y bibliografía.*

i+c

Año 2
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

- *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 representa 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.

Pautas para presentación de artículos

- 1| Se aceptarán artículos en español y portugués, con una extensión máxima de 7.500 palabras (unas 20 páginas), incluida la bibliografía utilizada.
Los manuscritos deben estar escritos en Word con los siguientes requisitos:
 - Letra Arial, cuerpo 12.
 - Interlineado 1 ½
 - Hoja A4
 - Notas al pie: Letra Arial, cuerpo 10, interlineado simple.
- 2| Todos los artículos presentados a la *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica (I+C)* deben ser inéditos.
- 3| Se requiere que los trabajos se adapten a la normas de citación aplicadas por CLACSO, tal cómo se indica en el apartado final.
- 4| Se solicita que los trabajos incluyan un CV de no más de 60 palabras que indique su título de mayor grado, su actual cargo académico e institución, investigación actual, su labor profesional no académica y sus tres publicaciones más recientes.
- 5| El artículo debe tener un título de no más de 8 (ocho) palabras. Se podrán utilizar subtítulos para facilitar la lectura. La redacción se reserva la posibilidad de modificar títulos y subtítulos.

- 6| Un resumen en el idioma original (español o portugués) de no más de 200 palabras con ocho palabras claves que expresen el contenido del trabajo.
- 7| Deben presentarse en idioma inglés: Título, CV, resumen y palabras clave.
- 8| Los autores aceptan la evaluación de sus artículos por parte del referato de la revista, y envían sus trabajos con conocimiento de que eventualmente podrían no ser publicados.
- 9| Los autores enviarán su artículo electrónicamente a: revistalatinoamericana@clacso.edu.ar
- 10| Cada artículo deberá estar precedido de una hoja con los siguientes datos: Título del trabajo, nombre de el/los autor/es, indicando en cada caso cargo e institución a la que pertenece, dirección de correo electrónico, declaración de consentimiento de publicación y firma.

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]

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]

Para revistas, diarios o 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., Nº de la revista citada, día y mes.

Posición ética y corrección de las prácticas editoriales

Principios éticos de publicación

Los trabajos publicados en la *Revista i+c* se encuentran sujetos a un sistema de evaluación por pares, lo que asegura el compromiso de calificación e integridad de parte de los investigadores que aceptaron realizar la evaluación. Éste procedimiento garantiza que los artículos poseen calidad y rigurosidad científica, adecuados a los cánones académicos vigentes en las instituciones educativas y de investigación reconocidas en la región.

La *Revista i+c* es una publicación semestral adherida a los principios éticos de la actividad de las ciencias sociales en los siguientes tópicos:

1. Honestidad de los autores

Todos los trabajos deben tener el listado de las referencias de los textos en que se basan, así como revelar las fuentes en el caso de haber tenido apoyo económico. Los trabajos no deben contener plagio ni malversación científica. La interpretación de éstos conceptos es la siguiente:

- Noción de plagio: calco fiel sin entrecomillar ni citar la fuente de ideas y/o datos; duplicado básico (resultados de investigación, procedimientos, tablas...); parafrasear

i+c
Año 2
Nº 3
Julio
Diciembre
2015

o transcribir ideas sin citar la fuente y/o modificando el sentido inicial. Utilizar textos propios publicados anteriormente sin expresarlo ni indicar la fuente.

- Concepto de dolo científico: Mandar en simultáneo a varios sitios un mismo trabajo. Segmentar en partes diferentes un trabajo que forma un mismo bloque conceptual y/o hipotético y/o metodológico. Usar datos falsos o no probados o fuentes inexistentes. No reconocer a todos los autores que participaron en un trabajo.
- Los autores/as tienen que manifestar los potenciales o reales conflictos de interés que se pueden sucintar con la publicación.

2. Obligaciones y derechos de los autores

- Mandar los escritos por parte de los autores presupone el conocimiento y aceptación de las normas de publicación, incluido la aceptación de un proceso anónimo de evaluación realizada por pares.
- Las personas que suscriben un texto deben estar de acuerdo con el envío a la revista y ser los autores de una parte importante del mismo.
- Los autores aceptan el resultado de la evaluación.
- Los artículos tienen que ser inéditos.

3. Proceso de evaluación.

Los trabajos enviados a la revista se someten a un proceso de análisis realizado por pares con las siguientes características:

- La selección de los evaluadores se realiza en función de pautas y principios basados en la calidad de su producción científica e idoneidad en el tema.
- El proceso de evaluación será anónimo tanto para los autores como para los evaluadores.
- Los artículos y los resultados serán tratados confidencialmente.
- Los principios éticos en la investigación, el rigor científico y el aporte al conocimiento serán los principales parámetros de la evaluación.

- Los autores y los evaluadores deben revelar las causas que pueden desatar posibles conflictos de intereses.

4. Compromisos de los editores

- El equipo editorial tiene el deber y la autoridad para aceptar o rechazar los trabajos basándose en los resultados de las evaluaciones.
- Sólo se aceptarán los artículos que se ajusten a las normas editoriales.
- Los miembros del Consejo Editorial y Académico tiene el derecho de aceptar o no cualquier trabajo recibido, en caso de que no sé cumplan con las normas éticas y científicas de la revista. También pueden determinar la publicación de correcciones o retractaciones frente a lo que definan como errores.
- El equipo editorial preservará el anonimato de los evaluadores.

5. Mantener el nivel y la ética de los contenidos

Los miembros del equipo editorial se comprometen a:

- Verificar y preservar el nombre de los autores.
- Mantener el nivel y amplitud de los temas académicos.
- En el caso de ser necesario publicar: correcciones, clarificaciones, retractaciones y disculpas.
- Ser coherentes con el compromiso intelectual y ético con el tratamiento de los trabajos presentados.

Posición de la editorial y CLACSO

Las opiniones y narraciones expresadas en cada trabajo son de exclusiva responsabilidad de sus autores/as, la *Revista i+c* ni CLACSO se identifica necesariamente con los contenidos de los mismos.

Introducción **CARLOS FIDEL**

TEMA CENTRAL: POLÍTICA SOCIAL: POBREZA E INCLUSIÓN

Una propuesta teórico-metodológica para desnaturalizar la concepción dominante de pobreza en las políticas contemporáneas **HILDA CABALLERO**

Embarazo en adolescentes y penalización del aborto terapéutico **TAMARA DÁVILA RIVAS**

Efectos de la política fiscal y salarial sobre la pobreza y la desigualdad en Costa Rica **ÁNGEL JESÚS PORRAS SOLÍS**

Abordar la extrema pobreza desde la política social. Revisión del caso uruguayo: las transferencias monetarias y los programas de intervención social de proximidad **LORENA CUSTODIO PALLARÉS**

La estratificación social como reto para el ajuste de los sistemas de bienestar **FLORENCIA ANTÍA, MARCELO CASTILLO y CARMEN MIDAGLIA**

OTRAS TEMÁTICAS

¿Por qué se los llevaron? ¿Dónde están? **JANETH DEL CARMEN RESTREPO MARÍN**

Modelos de desarrollo en el agro pampeano argentino. Un ejercicio de prospectiva **GUILLERMO DE MARTINELLI**

Balance de los sistemas de protección social en América Latina en la segunda década del Siglo XXI (y sus impactos en pobreza y desigualdad) **ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ, GERARDO ORDÓÑEZ BARBA Y GRUPO DE TRABAJO POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES (CLACSO)**

APORTES DE COYUNTURA

Democracia y desigualdad. Tensiones y desencuentros con la idea del desarrollo **ROLANDO CORDERA CAMPOS**

ENTREVISTAS

Theotonio Dos Santos: "Vuelve el clima de querer saber más y discutir" **MARTIN GRANOVSKY**

SOCIEDAD Y ARTES

"América Latina, tan violentamente dulce" **RENZO GOSTOLI**

Patrocinado por



Norwegian Agency for Development Cooperation

Patrocinado por



Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano de Ciências Sociais



ISSN 2409-1308



9 772409 130008