

Alberto D. Cimadamore*

Fernando Lizárraga**

INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POBREZA

ESTE LIBRO REÚNE los artículos producidos por investigadoras e investigadores jóvenes en el marco de los concursos de becas 2002 y 2003 del Programa CLACSO-CROP de estudios sobre pobreza en América Latina y el Caribe, sobre *El rol del Estado en la reducción de la pobreza* y *La economía política de la pobreza en América Latina y el Caribe*, respectivamente.

La elección de las temáticas de los concursos del Programa CLACSO-CROP partió de una proposición fundamental que destaca, en primer lugar, el rol de los estados latinoamericanos en la evolución del proceso de empobrecimiento de grandes segmentos de la sociedad en la región, a la vez que enuncia su potencial para aliviar dicho proceso (de larga data) que se agudizó en las últimas décadas. El Estado, un concepto central para las ciencias sociales, es visualizado como una estructura social que permite comprender cómo las relaciones de poder que regulan las relaciones de producción –en su interacción con múltiples variables económicas, sociales, culturales, ideológicas, etc.– contribuyen a la generación y el mantenimiento de pobreza. Y,

* PhD en Relaciones Internacionales, University of Southern California, Los Ángeles. Coordinador del Programa CLACSO-CROP.

** Dr. en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Tutor de los becarios CLACSO-CROP 2002 y 2003.

si bien este concepto tiene la capacidad de explicar el problema de la producción/reproducción de la pobreza, también puede ser parte de una solución al mismo (Dean et al., 2006; Cimadamore, 2003; Alvarez Leguizamón, 2005).

Sin embargo, una explicación más completa sobre las condiciones a partir de las cuales la pobreza se genera y se atenúa requiere capturar las complejas interacciones entre esta estructura fundamental junto a otra de similar jerarquía en la vida social: el mercado. El mercado, visto desde una perspectiva social, es mucho más que un ámbito dentro del cual concurren oferentes y demandantes para intercambiar bienes y servicios por un precio. En tal sentido, puede ser visualizado como un mecanismo de distribución de resultados de un sistema económico-social que beneficia o perjudica a los agentes en función de su posición de poder relativo y su competitividad. A partir de las posiciones relativas en la estructura (mercado) y de las capacidades y posibilidades de adaptación en los procesos económicos competitivos, las fuerzas de los mercados determinan resultados económicos con claros efectos sociales. Los estados, concebidos como estructuras políticas que también poseen la capacidad de condicionar resultados (esto es, determinar ganadores y perdedores), tienen el potencial de regular/desregular el marco en el que compiten tales fuerzas por medio de su configuración del orden jurídico-político. De esta forma, la interacción entre las fuerzas que operan en ambas estructuras condiciona la producción y distribución de bienes y servicios, generando por un lado riqueza y, por otro, situaciones de pobreza que afectan a amplios sectores de la sociedad. Estos temas, entre otros relevantes, constituyeron una parte central del objeto de estudio de los/as investigadores/as jóvenes del Programa CLACSO-CROP durante los diez meses que abarcaron sus respectivas becas.

La economía política, entendida como un modo de examinar las relaciones sociales a partir del estudio de las interacciones recíprocas del Estado y el mercado, plantea que ambas estructuras son dos formas distintas –para algunos autores, hasta opuestas– de organización social que interactúan de forma cíclica¹. Las diferencias residen básicamente en que ambas estructuras tienen principios organizativos muy diversos:

¹ Esta conceptualización básica se adoptó con la intención de favorecer la utilización de diversos enfoques y perspectivas de la economía política por parte de las propuestas de investigación que, habiendo sido seleccionadas por concurso, condujeron a los capítulos de este libro. De esta manera, quedó abierta la discusión sobre su significado, que adquiere diferentes sentidos y acepciones en vertientes de la economía clásica, el marxismo, metodologías formales de la economía contemporánea y teoría de juegos, entre otras perspectivas utilizadas para el estudio de las relaciones sociales.

mientras que el Estado se basa en los conceptos de territorialidad, lealtad y exclusividad y posee el monopolio legítimo del uso de la fuerza, el mercado se fundamenta en los conceptos de integración funcional, competencia, relaciones contractuales y creciente interdependencia de actores (Gilpin, 1990). De tal forma que, así como el mercado busca eliminar todos los obstáculos políticos o de otra índole que entorpezcan el mecanismo de fijación de precios, el Estado posee teóricamente la capacidad para restringir y encauzar las actividades económicas de modo que sirvan a los intereses de la mayoría de la población. Y es precisamente en estas mayorías donde se encuentran en América Latina y el Caribe (ALC) los pobres e indigentes.

Las teorías, ideologías y doctrinas políticas y económicas se encargan de conceptualizar y establecer normativamente roles a ambas estructuras en el marco de modelos de distribución de recursos sociales. Estos modelos contribuyen a dar forma y contenido a las políticas económicas y sociales. ALC fue el escenario geográfico donde el neoliberalismo identificó al mercado autorregulado como el mecanismo más apropiado para maximizar la eficiencia en la distribución de recursos, y los estados (a través de sus agentes económicos y políticos) generaron las políticas que explícitamente aceptaban tal premisa, renunciando así a su capacidad de contrarrestar los efectos más nocivos de esa forma de producir y distribuir. Los resultados de la implementación de dicho modelo están a la vista de todos: cerca del 40% de la población de ALC vive en la pobreza.

Por tal razón, no es de extrañar que el impacto de las políticas neoliberales en América Latina ocupe un sitio privilegiado entre los artículos de este libro. Cualesquiera sean los temas específicos que se aborden, se evalúa como necesario analizar los efectos de las reformas estructurales realizadas en el tercer cuarto del siglo XX en los países de la región. En los últimos años del siglo pasado y los primeros del presente, pueden observarse con claridad los efectos de estas políticas sobre los niveles absolutos de pobreza en la región: en 2005 se registraron 209 millones de pobres y 81 millones de indigentes, mientras que las cifras de 1980 daban cuenta de 136 millones de pobres y 62 millones de indigentes (CEPAL, 2006).

Nunca antes se habían alcanzado semejantes niveles de pobreza en términos absolutos. La subordinación de la sociedad a la economía de mercado provocó una ruptura social de la magnitud que hoy estamos presenciando, en la que una enorme parte de la población carece del acceso a los bienes, servicios y derechos que supone una convivencia social democrática. Para ponerlo en términos ya clásicos, el sistema de mercados autorregulados –al requerir que la sociedad se subordine a la lógica del mercado– tiene consecuencias abrumadoras para la organi-

zación completa de la sociedad: implica, nada menos, que la sociedad opere como un accesorio del mercado (Polanyi, 2006). Ello conduce a que los segmentos de la sociedad relativamente más débiles y menos competitivos desde la lógica del mercado dejen de ser visualizados como sujetos de un sistema social y político.

La realidad que constituye el objeto de estudio de este libro permite distinguir ciertas coincidencias y regularidades entre las contribuciones. En primer lugar, se constata que los procesos de reforma y ajuste en ALC –inspirados en mayor o menor grado por la doctrina neoliberal y su formulación programática plasmada en el Consenso de Washington– han causado una evidente disminución de la capacidad del Estado para llevar adelante políticas de reducción de la pobreza. En particular, se verifica un proceso de achicamiento de los recursos destinados a la provisión de servicios esenciales y la promoción de derechos sociales consagrados durante el auge del Estado de Bienestar que tímidamente se conformó en varios países de la región.

Una cuestión que queda clara a partir de este tipo de evidencia es que la relación mecánica entre crecimiento y disminución de la pobreza se encuentra lejos de ser una realidad. El “efecto derrame” que pronosticaban los ideólogos, difusores e implementadores de las políticas neoliberales no se ha verificado e, incluso, el desempeño de la región en términos de crecimiento ha quedado muy lejos de las expectativas de sus mentores, lo cual implica que los diez pilares del Consenso de Washington, concebidos para promover el crecimiento económico, no han tenido los resultados esperados ni en materia económica ni en materia social. El crecimiento económico es claramente una condición necesaria, aunque no suficiente, para una efectiva reducción de la pobreza. El crecimiento por sí solo –desligado de políticas públicas centradas en la redistribución del ingreso y el bienestar social– no puede obtener resultados satisfactorios en términos de lucha contra la pobreza. Vinculado con esta temática, el trabajo de Verónica Amarante (Uruguay) profundiza el estudio de la relación entre crecimiento económico y distribución del ingreso en América Latina, examinando asimismo cuál es el rol del conflicto social en dicha relación. De manera similar, pero en otro nivel de análisis, la ausencia de una relación causal directa entre crecimiento y disminución de la pobreza puede verse en el trabajo de Filipe Honorato (Brasil), quien estudia cómo, pese al desarrollo de la industria petroquímica en la Región Norte Fluminense de Brasil, los índices de pobreza y marginalidad no han mejorado.

En estos contextos históricos y geográficos, una hipótesis que afirmara lo contrario parecería tener mayores posibilidades de ser verificada: una política orientada a la redistribución del ingreso puede no sólo mitigar los efectos de la pobreza, sino que se revela eficaz en la

promoción del crecimiento económico mismo. Cuando se observa el panorama de ALC en las últimas décadas, estas afirmaciones encuentran evidencias. Sin embargo, no pasa inadvertido que la región dista de ser homogénea y los resultados de las investigaciones que aquí se publican exhiben las diferencias específicas entre países y áreas. Como se podrá apreciar en la lectura del texto, los efectos del crecimiento sobre la pobreza pueden ser más significativos cuanto mayor sea la proporción de pobres. Hay, luego, un punto límite en el cual el crecimiento por sí mismo se muestra incapaz de mantener tal tendencia. Es en este límite donde las políticas redistributivas del ingreso, por pequeñas que sean, tienen la capacidad de contribuir decisivamente a reducir la pobreza y la desigualdad.

Las limitaciones del Estado se expresan con claridad en los capítulos del libro. Como se observa en los trabajos de Natacha Morales Escoffier (Bolivia), Cecilia Ramos Arauco (Bolivia) y Mauricio López-Ruiz (Costa Rica), existen impedimentos inherentes a los mismos estados para desplegar eficazmente un control a las causas y manifestaciones de la pobreza, así como también barreras impuestas por los propios programas de reducción de la pobreza creados y/o apoyados por los organismos financieros internacionales. Un elemento constante en la concepción de proyectos de lucha contra la pobreza es la invocación a la participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y control de programas sociales. Casos paradigmáticos de esta política participativa son la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) y los diversos mecanismos desplegados en las últimas décadas por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) de Costa Rica.

Los artículos de los investigadores ofrecen agudas críticas hacia el carácter de estas herramientas participativas. En primer lugar, pese a que la prédica de los organismos que promueven la participación abunda en declamaciones sobre las bondades de la inclusión ciudadana en la toma de decisiones, existen puntos de la agenda que resultan inmunes a dicha intervención. Quienes son invitados a debatir no gozan de control sobre la agenda, ya que no se permiten cuestionamientos a los pilares del modelo económico. En segundo lugar, la experiencia concreta de la EBRP y del Diálogo Nacional bolivianos parece indicar que amplios sectores sociales, particularmente los más críticos hacia el modelo neoliberal, quedaron excluidos de hecho de cualquier incidencia efectiva en los mecanismos de consulta. No menos importante es que este tipo de participación no sólo soslaya el tratamiento de los fundamentos de las políticas económicas, sino que omite la evaluación del impacto social de los programas antipobreza propuestos desde los organismos internacionales. Otro aspecto de la EBRP es analizado por Alejandra Laserna (Bolivia), quien estudia las interrelaciones existentes entre condiciones

del hábitat, la pobreza, la educación y la salud en un contexto político de apertura de mercados y transformación del rol del Estado.

Los instrumentos de participación vienen, casi siempre, acompañados de recomendaciones sobre la descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales. Y así como la sociedad civil es puesta en situación de tener que colaborar con el Estado en la reducción de la pobreza, también los municipios se ven involucrados más profundamente en la concepción y diseño de programas sociales. Es aquí donde con mayor nitidez se advierten las limitaciones endógenas del Estado. Esta temática es analizada por Lorena Moscovich (Argentina), Gabriela Nieves Cobos (Ecuador) y Gabriela Canedo Vásquez (México).

Las desigualdades entre municipios, la complejidad de los procedimientos establecidos para la obtención de recursos y las no siempre fáciles relaciones entre el Estado nacional y los estados municipales pueden conspirar contra la efectiva implementación de los proyectos de alivio a la pobreza. La pobreza que se registra en muchos municipios es habitualmente acompañada por una baja capacidad técnica-operativa y la falta de personal calificado, lo que reduce las oportunidades de gestar y dirigir eficazmente los proyectos. Tales deficiencias se vuelven aún más notorias porque los programas sociales obedecen a un modelo de gestión que se aparta de la concepción tradicional de la administración de la cosa pública. Los gobiernos locales se ven constreñidos a adoptar una visión gerencial de los asuntos públicos, con metas centradas en la eficiencia, la reducción de costos y la focalización de los recursos en los sectores más vulnerables.

Del mismo modo que la participación de la sociedad civil implica una visión alternativa a los modelos de representación típicos de los capitalismo democráticos, el modelo gerencial del Estado también pone en entredicho los cimientos mismos de la idea de buen gobierno. Aunque a nivel municipal se verifica una mayor tendencia a la participación ciudadana, el desempeño real del Estado a nivel local está lejos de ser el requerido para enfrentar las acuciantes situaciones sociales existentes. Por ende, la participación y la descentralización, piedras angulares de los programas de reducción de la pobreza, aparecen fuertemente cuestionadas en los artículos que se presentan en esta obra. Ello es así porque la participación y la descentralización no son proyectos gestados desde los propios estados nacionales, sino que tienen origen en las estrictas condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales. La participación ciudadana desde otras visiones y contextos es examinada con detenimiento en los trabajos de Pilar Egúez Guevara (Ecuador) y Ana Luz Abramovich (Argentina), quienes estudian el fenómeno del trueque y las alternativas propuestas por la economía social en Argentina.

Los programas de reducción de la pobreza implementados por los países de la región son diseñados en los mismos espacios en los que se elaboran las políticas de ajuste. No escapa a la percepción de los investigadores reunidos en esta compilación el paradójico hecho de que las políticas responsables del aumento de la pobreza incluyen capítulos destinados a la reducción de sus efectos “no deseados”. Si bien se observa que, en general, el remedio para la pobreza consiste en la profundización de las políticas de reforma estructural, también existe el reconocimiento de que los perdedores deben ser socorridos de algún modo. Así, surgen programas “llave en mano”, esquemas cerrados sobre los cuales los estados tienen poca o ninguna injerencia. Para el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), es más o menos lo mismo que un programa se aplique en Bolivia, Paraguay, Costa Rica, Uganda o Tanzania. Las recetas están concebidas en serie, sin reparar en las particularidades de cada país. Acaso no sea casual, por ejemplo, que el Diálogo Nacional de Bolivia se haya desarrollado íntegramente en español y que los documentos de dicho espacio no hayan sido traducidos a ninguna lengua indígena, en un país donde la mayoría de la población es indígena.

Los estados de la región se encuentran atrapados en una lógica perversa. Si quieren recibir fondos o destinar parte de los servicios de la deuda externa a proyectos de reducción de la pobreza, deben cumplir y hacer cumplir los programas generados desde los mismos organismos financieros que promueven el ajuste estructural. Ya se han mencionado aquí algunos de los problemas de implementación que son endógenos a los estados. Cabe añadir, como otro impedimento significativo, el hecho de que estos programas generan una enorme burocracia a nivel central, usualmente mejor paga que las burocracias que dependen directamente del Estado en cuestión. Si a esto se agregan los crónicos problemas de corrupción, el dinero destinado al alivio de la pobreza tiene una alta probabilidad de terminar dilapidado o sufragando gastos superfluos. Frente a este escenario, no debería sorprender que los artículos del presente volumen abundan en figuras expresivas tales como *farsa* y *rompecabezas* para intentar describir el entramado de políticas públicas de reducción de la pobreza en ALC.

Si las posibilidades de éxito de los programas antipobreza adoptados por los estados de la región estuvieran directamente relacionadas con la existencia de controles adecuados, surge en muchos casos un diagnóstico tentativo: dichos programas están casi irremediablemente condenados al fracaso. Al avanzar sobre la descripción y argumentación de los trabajos de Morales Escoffier, Ramos Arauco y López-Ruiz, es posible tener una idea de la complicada ingeniería institucional que se ha montado –de manera formal– para la puesta en marcha de controles y vigilancia de los programas sociales. El lector podrá advertir que

las mismas deficiencias que existen en torno de la participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas existen también en lo referente al control y monitoreo de tales políticas. No es menos relevante el hecho de que son los mismos destinatarios de los programas –los pobres– quienes, además de sufrir las privaciones más atroces, deben hacerse responsables de la búsqueda de soluciones a sus problemas.

Por otra parte, si el Estado –en línea con una fecunda tradición del pensamiento crítico– puede ser descripto como una combinación de consenso y coerción, resulta evidente que, al menos en lo que concierne a las políticas de reducción de la pobreza, dicho consenso parece inalcanzable. En esta línea se ubican numerosas referencias a la insatisfacción de vastos sectores sociales, que en Bolivia –como refieren los artículos aquí comentados– se ha expresado en estallidos de violencia social brutalmente reprimida desde el Estado mismo, revelando las capacidades existentes para ejercer el monopolio del uso “legítimo” de la fuerza. El artículo de Diego Giacoman Aramayo (Bolivia) es ilustrativo al respecto. La lucha contra el narcotráfico constituye un caso testigo en el que se mezclan condicionamientos internacionales al desarrollo con explícitas exhibiciones de poder militar por parte de Estados Unidos. Allí donde el consenso no es posible, donde ni siquiera las formas más elementales de representación se muestran viables, el Estado interviene mediante el uso de la fuerza y desata olas represivas violatorias de los derechos humanos.

Lo dicho lleva a plantear un asunto de enorme importancia: la viabilidad de las democracias de la región en un marco de pobreza, desigualdad y violencia creciente y/o latente, según los casos. Los esquemas supuestamente participativos que alientan los estados y sus mandantes internacionales ocultan el hecho de que existe una profunda crisis de credibilidad en las formas de representación tradicionales. En el fondo de la cuestión, lo que también está en juego es la legitimidad de los regímenes democráticos de la región.

Las consideraciones que en este sentido se encuentran plasmadas en los artículos que aquí se presentan son ratificadas por un difundido estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que se revela una mayoritaria insatisfacción con el desempeño económico-social de las democracias en ALC. Los niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social que se observan a principios del siglo XXI muestran que, si bien la democracia –como régimen político formal– se ha extendido ampliamente en ALC, no está muy enraizada en el tejido social. Una mayoría de la población latinoamericana encuestada por dicho estudio ha expresado con toda claridad que estaría dispuesta a sacrificar el régimen político democrático en aras de un progreso socioeconómico tangible (PNUD, 2004).

Puede afirmarse que –sin dejar de reconocer las diferencias específicas y los disímiles desempeños de las políticas públicas de la región– un aspecto que pone en entredicho la capacidad de tales estados en la reducción de la pobreza está dado por su marcada dependencia de los criterios, recursos y políticas fijadas por los organismos financieros internacionales. Los estudios de los becarios CLACSO-CROP revelan que dicha dependencia se observa en diversos planos. En primer lugar, cuando se realiza un rastreo histórico de las diversas políticas y regímenes de bienestar, se advierte una consonancia entre los criterios y discursos emanados de dichos centros financieros y los lineamientos adoptados por los países de la región. La dependencia también ocurre a nivel de los mecanismos de gestión de lo público, basados en criterios de gerenciamiento, algo que no condice con la tradicional idea de gobierno. Finalmente, la dependencia más grave radica en las condiciones que se imponen para el otorgamiento de recursos y, fundamentalmente, en las políticas económicas exigidas para consolidar las reformas estructurales. Los aspectos aquí apuntados de manera general se expresan con gran claridad y precisión en cada uno de los artículos.

La retórica de las Instituciones de Financiamiento Internacional (IFI) constituye el tópico central del artículo de Cecilia Ramos Arauco (Bolivia). Un estudio de los documentos que fijan las políticas de reducción de la pobreza en Bolivia le permite observar que los esquemas participativos preconizados por el Estado y los organismos financieros internacionales excluyen toda posibilidad de debatir las políticas macroeconómicas. No en vano la autora califica a la EBRP –expresión más acabada de la combinación entre imposiciones externas y pseudoparticipación fronteras adentro– como una verdadera farsa. Ramos Arauco ofrece una vívida descripción de los efectos de los programas de ajuste estructural implementados en Bolivia desde 1985 y se pregunta hasta qué punto es cierta la participación real de la sociedad –organizaciones sociales diversas– en el debate, definición, monitoreo y evaluación de políticas tanto sociales como económicas. Este interrogante deriva, lógicamente, en la pregunta nodal: ¿Cuál es el verdadero rol del Estado en la formulación y ejecución de las políticas de reducción de la pobreza?

Un buen punto de partida para ensayar una respuesta es la comprobación de que los programas de alivio de la deuda externa y el concomitante paquete de medidas antipobreza son productos en serie. Da lo mismo que se trate de Bolivia, Uganda o Uzbekistán; las recetas económicas y los programas sociales se elaboran sin reparar siquiera en mínimas diferencias entre países. Un denominado Poverty Reduction Growth Facility –eufemismo de Programa de Ajuste Estructural– se otorga a los “beneficiarios” sin que medien consideraciones sobre las peculiaridades del país en cuestión. En efecto, los programas de alivio

de la deuda vienen atados a mecanismos de reducción de la pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers) que suponen una activa participación de la sociedad civil en la formulación y control de las políticas sociales. Concebidos como socios, el Estado y la sociedad civil –según estas recetas– deben fijar y controlar el uso de los recursos concesionales. De la combinación entre recursos propios y un proceso supuestamente participativo, surgen mecanismos tales como la EBRP, la cual, a su vez, procede del Diálogo Nacional. Ramos Arauco argumenta que dicho diálogo –iniciado en el año 2000– no sólo no dejó espacio alguno para la discusión de las políticas macroeconómicas, sino que excluyó a los representantes de los sectores más vulnerables de la población boliviana. Además, el Diálogo Nacional boliviano transcurrió en el marco de una de las tantas fases de agudo conflicto social, sin que esto fuera tomado en cuenta por el gobierno y sus mandantes internacionales. La autora sostiene que la amplia convocatoria a la que se refiere el gobierno resulta de la participación de los gobiernos municipales, como si estos representaran a la sociedad civil y no fueran parte de la estructura del sector público. No es un dato menor el hecho de que la participación se haya concentrado en los municipios, puesto que dicha tendencia está inscrita en la lógica de la descentralización. En suma, Ramos Arauco muestra la contradicción entre el programa macroeconómico y la estrategia de reducción de la pobreza. No hay una participación efectiva, ni tampoco se toma en serio la necesidad de evaluación de impactos. Consecuentemente, la legitimidad de todas estas políticas es dudosa.

Natacha Morales Escoffier (Bolivia), por su lado, procura explicar cómo opera la descentralización en la ejecución de fondos obtenidos mediante iniciativas de alivio de la deuda externa. Como se apuntó previamente –siguiendo el trabajo de Ramos Arauco–, el Diálogo Nacional boliviano privilegió la participación de los municipios en desmedro de los sectores de la sociedad civil más afectados por las políticas de ajuste estructural. En este contexto, el aporte de Morales Escoffier resulta sumamente ilustrativo. Desde los conceptos centrales de la teoría neoinstitucionalista, la investigadora evalúa el alcance de la EBRP, haciendo hincapié en las debilidades exógenas y endógenas de este programa. En teoría, el gobierno central debe ocuparse de la discusión y la formulación de iniciativas, mientras que los gobiernos municipales tienen que asumir la ejecución de las decisiones tomadas en el marco de la EBRP. Sin embargo, esta política de descentralización dista de ser óptima. Para empezar, más del 80% de los municipios carece de infraestructura básica. Por otra parte, se advierte que, en el año 2001, sólo el 55% de los recursos disponibles fue ejecutado por los municipios receptores de fondos. Por ende, resulta indispensable comprender cuáles son las causas de tan menguados desempeños. Para Morales Escoffier, el pro-

blema de fondo radica en la formulación misma de la EBRP, es decir, el gobierno no se apropió correctamente de la estrategia ni la impulsó debidamente a nivel local. Una encuesta de Naciones Unidas revela, por ejemplo, que el 70% de las personas que dicen conocer la EBRP piensa que esta ha sido un engaño y que sólo sirvió para complacer a los organismos internacionales. Y el caso de Bolivia parece no ser el único, dado que una situación similar habría ocurrido en países como Burkina Faso, Mauritania, Tanzania y Uganda, donde se aplicaron idénticas recetas.

Cuando examina las debilidades exógenas a la EBRP, Morales Escoffier comprueba que existe una altísima desigualdad entre municipios en lo referido a los niveles de pobreza y a la cobertura de servicios esenciales. Además, muestra cómo la capacidad de formulación y ejecución de proyectos se encuentra gravemente afectada por la escasez de personal municipal suficientemente entrenado, por la corrupción y por la frecuente rotación de autoridades. Las diferencias culturales y geográficas también impactan negativamente sobre la eficacia de las estrategias antipobreza. A lo anterior, se agrega la abrumadora cantidad y complejidad de los requisitos exigidos para la ejecución de programas, todo lo cual suele sobrepasar la capacidad técnica y operativa de los municipios. Respecto de las deficiencias endógenas a la EBRP, la autora verifica, en primer lugar, que la distribución de recursos para alivio de la pobreza se produce en forma constante entre municipios, sin que se establezcan prioridades. Así, los municipios más ricos, que suelen gozar de una mayor capacidad de gestión, reciben tantos o más recursos que los municipios más pobres. Por otra parte, si bien existe una extendida opinión favorable a la posibilidad de lograr acuerdos básicos a escala municipal, los mecanismos participativos adolecen de varias deficiencias. Ya no se trata de exclusión directa de sectores representativos, como ocurrió en el Diálogo Nacional, sino de problemas relacionados con el fenómeno de la “selección adversa”. Así, sostiene la autora, los más pobres tienden a participar más activamente que los menos pobres; los campesinos e indígenas se involucran más que los residentes urbanos; y quienes alcanzaron menores niveles de educación formal suelen ser más proclives a la discusión pública que aquellos con mayores logros educativos. El análisis realizado permite afirmar que este mecanismo de selección adversa termina legitimando ciertas políticas a partir del consentimiento dado por sectores que no gozan de información completa y cuya participación puede obedecer, simplemente, a una necesidad de supervivencia o a la expectativa de lograr “algo a cambio”. En suma, la descentralización que se traduce en la transferencia de responsabilidades a los municipios sufre fallas de origen y parece condenada a arrojar resultados muy decepcionantes.

Continuando con esta temática, el artículo de Lorena Moscovich (Argentina) estudia las relaciones entre actores de la sociedad civil y gobierno local en el marco del nuevo modelo de las políticas sociales de atención de la pobreza. Su trabajo muestra cómo el reciente proceso de transformación de la sociedad civil argentina, la redefinición de las funciones municipales, en confluencia con la profundización de la pobreza y el cambio en la orientación y modelos de las políticas sociales trajeron aparejados un nuevo conjunto de actores y prácticas. Procurando analizar la aparición en el espacio público local de nuevos espacios de contacto entre el Estado y la sociedad a partir de las nuevas formas de participación de la sociedad civil, su análisis se centra en las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales que trabajan conjuntamente en la implementación de políticas sociales. La autora observa que los patrones de interacción no sólo no son estáticos, sino que son el objeto de disputa por parte de los actores involucrados que compiten por su protagonismo en el campo político local y en la definición de sus reglas de juego. En este trabajo se asume un proceso de complejización, de tensión de la matriz sociedad-Estado. El Estado local no genera métodos y mecanismos transparentes de convocatoria y participación, ni apoya a las entidades de vecinos para que puedan organizarse internamente. Por otra parte, algunas organizaciones no pueden trascender la parálisis que implica la asunción de nuevas responsabilidades, y algunas han sido incapaces de superar sus diferencias y establecer redes para aprovechar la utilización de los ámbitos de participación abiertos por el municipio. En su asimétrica relación con el municipio, las organizaciones de la sociedad civil no han podido convertir los recursos de poder para usarlos en favor del establecimiento de reglas de juego que legitimen su participación. De esta forma, la autora sostiene que, dado el modelo municipal de acumulación política, las organizaciones no pueden embarcarse en la reconstitución del campo político y la apertura para una participación permanente y sustantiva sin poner en riesgo su propia existencia.

A su vez, Gabriela Nieves Cobos (Ecuador) examina los cambios producidos en la década del noventa que van desdibujando la idea de Estado-nación y fortaleciendo la concepción de desarrollo local inscripto en las dinámicas nacionales y mundiales. La autora muestra cómo, pese a que la idea de desarrollo local cobra fuerza dentro de algunos municipios del país con miras al mejoramiento de las condiciones de vida de su población, la pobreza urbana y en especial la rural se agravan crecientemente y se manifiestan en las desigualdades socioterritoriales. Este trabajo analiza las causas internas y externas de la existencia de dicha desigualdad entre zonas urbanas y rurales, lo cual agrava y profundiza la situación de la pobreza y la brecha entre pobres y ricos en el marco

de la idea de desarrollo local. Nieves Cobos señala que las desigualdades socioterritoriales incorporan elementos políticos y observa que dichas desigualdad son un fenómeno interno de la sociedad local, que otorga más importancia a una zona u otra por diversos motivos. En los casos por ella estudiados, entre las razones principales se encuentra la ilusión de creer que atender las necesidades de la ciudad en desmedro de las áreas rurales permite obtener más votantes. La autora concluye que para propiciar un desarrollo local más equitativo entre zonas urbanas y rurales es necesaria la voluntad política (tanto a nivel local como nacional) de abrir espacios democráticos para la toma de decisiones a otros niveles fuera de la esfera propiamente política, como así también un marco institucional claro, que no existe en la ley de descentralización.

El movimiento migratorio hacia los centros urbanos, causado por la creciente pobreza en las regiones rurales, constituye la temática central de la investigación realizada por José Brunstein Alegre (Paraguay). Este autor analiza cómo los recientes ajustes realizados en Paraguay han empujado al campesinado a competir en los mercados internacionales de *commodities*, en los que la producción campesina tiene oportunidades muy limitadas de éxito. Brunstein Alegre afirma que dicho sistema de producción ha conducido al exterminio de la producción tradicional orientada al autoconsumo y que, por tal motivo, los campesinos han perdido su autonomía parcial de los mercados. Asimismo, en este trabajo, se observa cómo el aumento de los campesinos sin tierra ha incrementado el número de personas que dependen exclusivamente de la venta de su fuerza laboral, lo que trae aparejados la disminución de los salarios y el incremento de la pobreza rural.

Gabriela Canedo Vásquez (México) agrega una nueva dimensión a esta problemática al analizar la apropiación de los municipios por grupos indígenas de Oaxaca a partir de la política de descentralización y el reconocimiento de formas de organización propias en el contexto neoliberal. Según esta autora, un desarrollo genuino requiere del respeto por las formas de organización propia, la forma de elección democrática autóctona y la manera de tomar las decisiones. El reconocimiento a los derechos indígenas y la participación de los pueblos indígenas se vuelven imprescindibles e implican un avance en el proceso de democratización.

Por otra parte, los trabajos de Pilar Egúez Guevara (Ecuador) y de Ana Luz Abramovich (Argentina) hacen referencia a los nuevos ámbitos de participación, como así también a sus principales actores, que surgieron como consecuencia de la última crisis ocurrida en Argentina. Egúez Guevara analiza en profundidad la expansión de las redes de trueque, que en 2002 alcanzaron a beneficiar hasta 6 millones de argentinos y que para al menos 2,5 millones llegaron a representar

su única fuente de subsistencia y espacio de distensión. Dentro de su análisis puede observarse que en dichos espacios las mujeres pobres y empobrecidas son los actores centrales. Esta característica genera diversas tensiones, tales como la reproducción de los estereotipos y el consecuente reforzamiento de la división sexual del trabajo.

El artículo de Abramovich, por su parte, versa sobre las estrategias de un grupo heterogéneo de emprendimientos (talleres protegidos de producción que funcionan en la órbita de organizaciones que detentan la figura de fundación o asociación civil; cooperativas; un hogar para niños; un centro de día para enfermos psiquiátricos que produce alimentos para la venta; una mutual) para enfrentar las crisis. La autora concluye que, en términos generales, los emprendimientos han tenido una consolidación de su actividad productiva y de la forma de organizarla. Asimismo, en los casos en los que se trabaja con sectores de bajos recursos, ha habido un gran crecimiento en la cantidad de gente a la que se involucra. Este trabajo muestra que muchos emprendimientos siguen la orientación planteada por la propuesta de economía social respecto de las características que deben reunir y de las condiciones que deben darse para posibilitar el desarrollo de este sector.

Puesto que la participación y la descentralización impulsadas por los organismos financieros internacionales parecen no funcionar bien, el Estado siempre tiene a mano un remedio de probada eficacia: la violencia. Cuando el consenso y el dinero no alcanzan, la fuerza suele ser el sustituto preferido. Esta es una idea central en la investigación de Diego Giacoman Aramayo (Bolivia). Su artículo está dedicado a explicar cómo inciden el discurso moralista y la coerción estatal en la “lucha” contra el cultivo ancestral de hoja de coca. En este contexto, las políticas de reducción de la pobreza adquieren su cara más siniestra. En la región de Cochabamba, la retórica participativa se hace añicos frente a la intervención militar norteamericana, las violaciones a los derechos humanos y una conflictividad social creciente. El Estado abandona la búsqueda del consenso y revela su verdadera naturaleza como instrumento de opresión. Por ello, afirma este autor:

Con la erradicación de los cultivos de coca en el Trópico de Cochabamba, se logra una imposición de intereses hegemónicos sobre la voluntad de la población local, estableciéndose una relación de dominación encubierta bajo un manto de ladinos discursos de desarrollo y arteras políticas estatales.

La lucha contra la pobreza y el narcotráfico, en última instancia, es una excusa para acentuar el proceso de dominación imperialista sobre Bolivia. Quienes protestan y resisten son “terroristas”, y sobre ellos se descarga la violencia estatal. La legislación antinarcóticos y sus correspondientes dispositivos de represión han ocasionado la du-

plicación de la población carcelaria boliviana en el último lustro, según revela esta investigación.

Un solo dato permite acercarnos a la complejidad del problema: cuando se realizó la investigación, una hectárea de hoja de coca generaba una rentabilidad aproximada de 2 mil dólares, mientras que una misma superficie de banano producía utilidades de apenas 400 dólares. Por ende, a menos que se recurra a la violencia o al soborno, el campesinado difícilmente encuentre atractiva la sustitución de la coca por la banana. En un interesante estudio de campo, Giacomán Aramayo logra explicar, desde la perspectiva de los campesinos, cuáles son las ventajas del cultivo de coca respecto de los cultivos alternativos. A través del método de análisis estructural de contenidos, el autor exhibe no sólo las percepciones de los productores cocaleros, sino también la función política de los indicadores de medición de la pobreza. Cuando las percepciones de los campesinos se analizan desde las categorías asociadas al método de ingreso, el cultivo de coca resulta preferido. Cuando se utilizan las categorías de desarrollo humano, en cambio, los campesinos parecen inclinarse por los programas alternativos. Esta ambigüedad no puede ser resuelta teóricamente. Es en la práctica de los campesinos donde se disipan las contradicciones discursivas. Las organizaciones “cocalleras” han ganado un poder y un prestigio tales que hoy se las considera parte de la “única opción antineoliberal en Bolivia”. Los cocalleros, según refiere este autor, han logrado instalar un renovado sentido político de comunidad y construir una contrahegemonía tanto discursiva como práctica en la zona en cuestión. Claro está que dicha inversión de las relaciones de poder no se extiende a otras zonas ni a todas las clases sociales del país. Por lo tanto, Giacomán Aramayo deja planteado el interrogante sobre el alcance que podrían tener estos movimientos sociales y las perspectivas de resistencia que se abren a partir de estos originales desarrollos políticos.

Por su parte, el trabajo de Bárbara Medwid (Argentina) incorpora otra dimensión de la problemática y busca estudiar el impacto de la integración económica sobre la pobreza. Esta investigadora centra su estudio en la provincia de Tucumán y analiza el impacto que ha tenido la conformación del Mercosur en el sector azucarero. Si bien los resultados de la investigación no le permiten evaluar los efectos concretos de una situación que todavía no se ha concretado –ni se sabe a ciencia cierta cuando se hará–, encuentra que existen demasiados presupuestos y mitos que se han generado en torno al tema de la integración, el ingreso del sector a la zona de libre comercio del bloque y la demanda de protección del sector. Medwid advierte que la pobreza y la crisis social son argumentos considerados válidos para la sanción de leyes y la adopción de medidas protectivas, pero se pregunta qué es lo que verdaderamente ocultan ta-

les decisiones y quiénes son los verdaderos beneficiarios de las mismas. Detrás de la respuesta se encuentra la compleja economía política de los ingenios azucareros y las diversas percepciones e intereses que se cruzan para prevenir el pleno ingreso del sector azucarero al Mercosur.

Esta introducción pretende ser una breve invitación a recorrer el conjunto de estudios que abordan algunos aspectos específicos de un tema potencialmente tan extenso como la economía política de la pobreza y las complejas interacciones entre Estado, mercado y sociedad en la generación, reproducción y disminución de la pobreza en ámbitos geográficos e históricos de ALC. También es una incitación a evaluar el trabajo de profesionales muy jóvenes que comienzan a transitar el camino de una investigación social comprometida con los principios de las ciencias sociales y con la realidad social de la cual ellos son parte.

Esta sucinta introducción, que reseña aspectos salientes de los aportes de los/as investigadores/as jóvenes del Programa CLACSO-CROP, aparenta estar atravesada por un tono poco alentador para esperar resultados significativos en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, a pesar de que el sentido común proclama la dilución de los estados nacionales y remarca con insistencia la pérdida de funciones que antes les eran propias, esto no significa que dicho sentido común corresponda a la realidad. La literatura producida desde el campo del pensamiento crítico ha dado sobradas evidencias de que los estados han sido y son instrumentos privilegiados para la consolidación de modelo neoliberal. Pero también existe evidencia empírica y teórica para sustentar que el Estado puede ser parte esencial en estrategias efectivas de reducción y eliminación de la pobreza (Wilson et al., 2001; Dean et al., 2006). En otras palabras, es posible argumentar que los estados tienen potencialmente la capacidad de superar los efectos nocivos de la expansión de los mercados globales, regionales y nacionales, operando como contra-estructura que limita los efectos dañinos de esas fuerzas, que han tenido y tienen consecuencias tangibles sobre los niveles de pobreza de amplios segmentos de la sociedad latinoamericana. Que esto efectivamente suceda depende en gran medida de la decisión política de los gobiernos y la capacidad de organización social de los países de la región.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarez Leguizamón, Sonia (comp.) 2005 "Introducción" en *Trabajo y producción de pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO).

CEPAL 2006 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

- Cimadamore, A. 2003 “Ciências sociais e pobreza: a busca de um enfoque integrado” en Werthein, Jorge y Jovchelovitch, Marlova (orgs.) *Pobreza e desigualdade no Brasil* (Brasilia: UNESCO).
- Dean, H.; Cimadamore, A. y Siqueira, J. 2006 “Introdução” en Cimadamore, A.; Dean, H. y Siqueira, J. (orgs.) *A pobreza do Estado. Reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global* (Buenos Aires: CLACSO).
- Gilpin, Robert 1990 *La economía política de las relaciones internacionales* (Buenos Aires: GEL).
- PNUD 2004 *La democracia en América Latina* (Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Polanyi, Karl 2006 *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Wilson, Francis; Kanji, Nazneen y Braathen, Einar 2001 “Introduction: poverty, power and the State” en Wilson et al. *Poverty reduction: what role for the State in today's globalized economy?* (Londres: Zed Books).

