

# Transferencias condicionadas de ingresos para adolescentes y procesos de ampliación de derechos. Una relación contradictoria.

Llobet Valeria y Minujin Alberto.

Cita: Llobet Valeria y Minujin Alberto (2011). Transferencias condicionadas de ingresos para adolescentes y procesos de ampliación de derechos. Una relación contradictoria. *Controversias y concurrencias Latinoamericanas*, (3-4) 253-268.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/valeria.llobet/5>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.

Para ver una copia de esta licencia, visite

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica* es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <http://www.aacademica.org>.

NÚMERO 4 • AÑO 3 • AGOSTO DE 2011

Controversias y  
Concurrencias  
Latinoamericanas



**ALAS**

Asociación Latinoamericana  
de Sociología



# ALAS

**Asociación Latinoamericana  
de Sociología**

Controversias y  
Concurrencias  
Latinoamericanas

NÚMERO 4 • AÑO 3 • AGOSTO DE 2011

## Controversias y Concurrencias Latinoamericanas

NÚMERO 4 • AÑO 3 • AGOSTO DE 2011

Publicación de la Asociación  
Latinoamericana de Sociología (ALAS)

CORREO ELECTRÓNICO: [concurrenciaslat@gmail.com](mailto:concurrenciaslat@gmail.com)

DIRECTOR EDITORIAL: Eduardo Andrés Sandoval Forero  
EDITORA: Alicia Itatí Palermo  
DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN : Eduardo Andrés Sandoval Forero  
Patricia Nicolás Flores

COLABORADA REVISTA CYCL No. 4: Martina García Luciana

Todos los artículos publicados son sometidos a arbitraje por especialistas en el tema mediante el sistema de "pares ciegos". El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores.

ISSN 2219-1631

D.R. © *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*

Hecho en Latinoamérica  
*Printed in Latin American*

Portada: *Obra de Guillermina Victoria*

Las ilustraciones de **Guillermina Victoria** que se presentan en esta revista son avances de la obra que será imagen del Forum ISA- ALAS- AAS 2011.

Guillermina Victoria "Es una creadora que narra situaciones, que se conecta con realidades y sueños, buceando a través de la memoria, para instalarse entre los anhelos, los deseos, las realidades pasadas y el aquí y ahora." (J.LI. Montané)

"Las sutilezas se suceden en claro oscuros que marcan las entradas y salidas de los objetos entre cruzados con la pintura, colmando su imagen de intrigas y clima sutil de éxtasis a los que nos invita a involucramos." (L. Dores)"

DIRECTORIO DE ALAS 2009-2011

PRESIDENTE

Alberto Leonardo Bialakowsky (Argentina)

VICEPRESIDENTE

Paulo Henrique Novaes Martins de Albuquerque (Brasil)

SECRETARÍA ADJUNTA

Silvia Lago Martínez (Argentina)

Cibele Rodrigues (Brasil)

Jose Luis Ratton Secretário General del Comitê brasileiro

MIEMBROS DEL COMITÉ DIRECTIVO

María Isabel Domínguez (Cuba)

Rudis Yilmar Flores Hernández (El Salvador)

Julio Víctor Mejía Navarrete (Perú)

Ximena Sánchez Segura (Chile)

Carolina Tetelboin Henrion (México)

COORDINADORES REGIONALES

Verónica Filardo (Uruguay)

Manuel Rivera (Guatemala)

COMITÉ CONSULTIVO

Integrado por todos los Ex-Presidentes ALAS

COMITÉ EDITORIAL

Jorge G. Arzate Salgado (México)

Maira Baumgarten (Brasil)

Dídimo Castillo Fernández (México)

Nestor Rubén Cohen (Argentina)

Julio Fuentes Fuentes (Perú)

Herminia Foo Kong Dejo (México)

Edgar Gutiérrez Mendoza (Guatemala)

Silvia Lago Martínez (Argentina)

Sandra Leiva Gómez (Chile)

Alicia Itatí Palermo (Argentina)

Roberto Pineda Ibarra (Costa Rica)

Jorge Rojas Hernández (Chile)

Marta Nélida Ruiz Uribe (México)

Darío Salinas Figueredo (México)

Eduardo Sandoval Forero (México)

Rogério de Souza Mederiros (Brasil)

Jaime Tamayo Rodríguez (México)

Eliseo Zeballos Zeballos (Perú)

EDITORES

Eduardo Andrés Sandoval Forero (México)

Alicia Itatí Palermo (Argentina)



## CONTENIDO

---

Número 4 / año 3 / agosto de 2011

ISSN 2219-1631

11

### Presentación

Controversias y Concurrencias Latinoamericanas y  
el communitas epistémico

**ALBERTO L. BIALAKOWSKY (PRESIDENTE ALAS), PAULO HENRIQUE  
MARTINS (VICEPRESIDENTE ALAS)**

17

### Pobreza, control social y bienestar

19 Régimen de Bienestar y Desarrollo social: los límites de las  
políticas sociales focalizadas

**ALEJANDRO DEL VALLE**

39 Insegurança, dependência e controle social da pobreza  
como fundamentos dos programas de transferência de  
renda na Argentina e no Brasil

**REGINA TEIXEIRA**

55 Isomorfismos en los programas de lucha contra la pobreza

**MARCELO SALAS**

73 Sociabilidades, trajetos e desencaixes: bolsa família e  
agricultores familiares no semiárido baiano

**CELSO ANTONIO FAVERO**

## 111

### Educación superior

- 113 La investigación y su enseñanza en la universidad  
**SARA MIRIAM GONZÁLEZ RAMÍREZ, MA. ESTHER ORTEGA ZERTUCHE**
- 123 Educação superior no Brasil: acesso, equidade e as políticas de inclusão social  
**CLARISSA ECKERT BAETA NEVES, BRUNO MORCHE, BRUNA CRUZ DE ANHAIA**
- 141 Cambios y continuidades en el sistema universitario argentino, 1986-2006  
**DIEGO BACIGALUPI, SEBASTIÁN CARRANO, FERNANDA CORTES, NATALIA SUÁREZ.**

## 159

### Análisis Latinoamericano

- 161 Repensando desde Latinoamérica una sociología para la diversidad  
**XAVIER RODRÍGUEZ LEDESMA**
- 169 El concepto “movimiento social” a la luz de los debates y la experiencia latinoamericana recientes  
**JOSÉ SEOANE, EMILIO TADDEI Y CLARA ALGRANATI**
- 199 La política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina y los instrumentos de la nueva doctrina para la seguridad hemisférica: la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA)  
**HERMINIA C. FOO KONG DEJO**

- 229 Representaciones sociales de la película tropa de elite: el hombre como predador del Propio hombre  
**SONIA GRUBITS, ELIAS DOS SANTOS SILVA, JOSÉ ÁNGEL VERA NORIEGA**
- 253 Transferencias Condicionadas de Ingresos para adolescentes y procesos de ampliación de derechos. Una relación contradictoria  
**VALERIA LLOBET Y ALBERTO MINUJIN**
- 269 Lo periurbano: retando los límites de pensar la ciudad  
**CRISTINA CIELO**
- 287 Reflexiones sobre los planes y proyectos de infraestructura ferroviaria en el espacio territorial metropolitano  
**MAXIMILIANO VELÁZQUEZ**
- 305 La Fuerza Sindical (FS) y el sindicalismo brasileño en los años '90  
**PATRICIA VIEIRA TRÓPIA**

## **333** **Reseñas**

- 335 Gino Germani y los sueños de la modernidad en Argentina  
**JOSÉ M. CASCO**
- 341 Repercusiones socioculturales de la independencia y la revolución mexicana en Sinaloa  
**ERNESTO GUERRA GARCÍA**
- 349 Colaboradores



## PRESENTACIÓN

### ***Controversias y concurrencias un pensar que se hace praxis***

*Llueve en América,  
en mi infancia y fogones de niños  
que el viento quisiera descarnarlos.*

*Llueve en comunidades donde  
mi llanto rodó a precipicios  
Llueve y no cesa de llover en la pacha mama.*

*De la Literatura y cultura Aymara<sup>1</sup>*

*“Manuel Gutiérrez Reinoso tenía 16 años. Era un buen chico, dicen los vecinos...  
de la populosa comuna de Macul, ubicada en la zona sur oriente de Santiago.  
Participaba de la Iglesia Metodista Pentecostal, recuerda uno apoyado en la reja de  
la entrada de la modesta casa del joven...  
(En) La madrugada del viernes, tras la última jornada del paro nacional convocado  
por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Manuel salió de su hogar...  
La idea era hacer lo habitual en estos días:  
observar los “cacerolazos” de los pobladores en contra del actual gobierno.*

---

<sup>1</sup> Revista *Jumampi*, Nro. 20, en *Literatura y cultura Aymara*, José Luis Ayala, Editorial Universitaria, Universidad Ricardo Palma, Lima, 2002, página 248.

*En eso estaban cuando se sintieron tres balazos.  
"Me dieron, hermano", dijo Manolito y se desplomó."*<sup>2</sup>

¿Qué significa una vida?, un observador, una tragedia que enluta, su impacto nos es profundamente latinoamericano. Cuál fue su acto singular, junto a su hermano Gerson observar la *multitud* y hacerse protagonista más allá del *homo videns*. Cuál es el impulso general que atraviesa el orbe desde el arco noráfricano, ibérico, antes franco, luego anglosajón, el listado continúa, hasta la sorpresa. Pero esta singularidad latinoamericana, *tupacamaria*, es quizás de otro tinte, no hacía mucho en Huancavelica, se trochaba la vida del estudiante Oswaldo Quispe Lázaro, un joven de veintidós años, en medio de una disputa social también particular, luchas por *tener* una Universidad, dicho de otro modo apropiarse de la educación, de la universidad, de su autonomía como en Honduras. Cuál es el significado que podemos otorgarle a estos hechos, nos interrogamos.

Por una parte, sin duda podemos alojar estos conflictos sociales a la explicación de una fracción relevante del espectro de interpretaciones, así lo expresaba Adriana Puiggrós, la investigadora cuando se refería tempranamente al inicio de las movilizaciones de los *estudiantes, docentes y trabajadores chilenos*, *"El "modelo" educativo de Chile ha estallado en mil pedazos, lo cual es un síntoma fuerte del agotamiento del neoliberalismo como forma de la economía, la política y la cultura. No se trata de cualquier experiencia educativa, sino de la que fue alabada, mimada y mostrada como ejemplo hasta hace escasos días por los sectores políticos que abjuraron del viejo liberalismo estatista, por los mercaderes de la educación que se han multiplicado como una plaga dejando muy atrás a la escuela privada tradicional, por los que impulsan la meritocracia como mecanismo selector de la población que alcanzará distintos niveles de educación, varios de ellos en campaña electoral en estos días. En los años 70 y 80, sociopedagogos como Bowles y Gintis, Basil Bernstein, Baudelot y Establet y Pierre Bourdieu, entre otros, denunciaron en un lenguaje científico que los sistemas escolares ratificaban las pertenencias de clase previas de los alumnos y cuestionaron fuertemente que la escuela promoviera la movilidad social. Sus conclusiones eran escasamente generalizables en referencia a los sistemas escolares del siglo XX. Pero lejos de haber servido a la superación de las disfuncionalidades de esos sistemas, hoy pueden leerse sus apreciaciones como pronósticos del modelo que implementaría el neoliberalismo."*<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Christian Palma, *Página 12*, Buenos Aires, 27 de agosto 2011

<sup>3</sup> *Página 12*, Buenos Aires 5 de agosto de 2011.

Por otra parte, sugerimos revisar este epifenómeno desde una perspectiva teórica diversa, clave para comprender quizás nuevos tiempos, nuevas necesidades sociales. Así podemos colocar como hipótesis la existencia de un metabolismo que el sistema capitalista contiene, como lo señala Itsván Mészáros, que posee una lógica reproductiva y mutante que atraviesa los más variados ropajes capitalistas hasta abarcar incluso los socialismos *realmente inexistentes*, como redefine Eduardo Grüner, al mismo tiempo que señala la “Necesidad urgente de sustitución del sociometabolismo del capital, decimos, entonces, por **otro** “lazo social” que implique una refundación de la polis humana capaz de generar una lógica que vaya **más allá** y hacia **otra cosa** que a la simple morigeración (hoy ya imposible, por otra parte) de las flagrantes injusticias **estructurales** así como de la alienación y la degradación mundializadas del régimen del capital, y más inmediatamente aun, de los **estructurales límites a la vida**, comprendiendo la propia vida **biológica** de la especie. Algo que, permítasenos insistir, el capital **no puede** hacer, y que por lo tanto tendrá (tendremos) que hacer toda aquella parte de la humanidad (la inmensa mayoría) que no está –que no **debería** estar– directa o indirectamente **comprometida** (objetiva o subjetivamente) en la ineluctable marcha hacia el abismo que la continuidad del capital promete sin detención posible bajo su propia lógica (...).Y aquí es necesario hacer una aclaración: no somos de los que piensan que la sociometabólica del capital, como se dice a veces, ha “destruido” el lazo social. Es algo mucho peor: lo que ha hecho el capital es **producir** ciertos lazos sociales estructuralmente perversos, y muy difíciles de “desatar” para **re-anudarlos** con una lógica diferente. A fin de cuentas, el “individualismo competitivo”, la “guerra de todos contra todos” es un lazo social, incluso **libidinal**, y ha demostrado ser de los más potentes: como decíamos en el acápite anterior, el capital lo ha promovido como un goce **tanático**...”<sup>4</sup>

Es posible, siguiendo esta perspectiva reubicar la singularidad del fenómeno del movimiento de resistencia, si le conferimos a modo de holograma o icono un carácter más amplio, como parte de una lucha al interior del *general intellect*, el intelecto colectivo social. Por cierto, puede estas resistencias expresar conflictos impulsados por los imaginarios de la *modernidad* y lo que implica la adquisición de titulaciones, pero también, porqué no, del lugar que va ocupando la enajenación del intelecto público.

Los análisis acerca de la *colonialidad del poder y del saber* que distingue Aníbal Quijano, es punto de partida para tratar los alcances del *epistemicidio* consignado por Boaventura De Sousa Santos. Así suponemos que la colonización alcanza los

---

<sup>4</sup> “Los avatares del pensamiento crítico. Hoy por hoy”, en *Nuestra América y el pensar crítico*, Eduardo Grüner (coordinador), CLACSO, Buenos Aires, páginas 15 y 25.

estratos más profundos de la praxis cognoscitiva, práctica que no puede para existir, contradiciendo el aserto cartesiano, sostenerse sin la praxis y el *logo* colectivo. Ciertamente, podemos recalcar en el valor de la multitud, su estallido y su gramática como lo hacen P. Virno, A. Negri y M. Hardt, aunque señalamos las limitaciones que ofrecen, si no alcanzan a superar sus bases, las que se encuentran penetradas por los dominios del método del capital como la *cooperación despótica* y la absorción del *general intellect* en su propia lógica *sociometabólica*, analizados ya con espíritu crítico por Karl Marx, notoriamente tanto en su obra de *El Capital* como en sus borradores, *Grundrisse*. Así debemos reconocer, al menos desde nuestro punto de vista, que se trata de un debate necesario al interior de nuestras *comunidades intelectuales* compelidas por estas lógicas.

Todo lo dicho nos conduce a infinidad de caminos, pero nos centraremos aquí en los significados en lo que estas luchas se ligan con nuestra propia praxis asociativa en ALAS. Efectivamente porque una *Revista como Controversias y Concurrencias Latinoamericanas* como estamos presentando, contribuye a esta praxis específica y se coloca en un posicionamiento frente a este debate. Simplemente podríamos afirmar que estamos respondiendo a un crédito institucional de ALAS, a favorecer un campo de interacción intelectual *trans-fronteras* para contribuir con *Fronteras Abiertas de América Latina*, pero un poco *más allá*, al enfatizar la necesidad de constituir *un colectivo intelectual realmente existente*, pues parece que esta ecuación post-cartesiana, post-iluminista, necesita como condición de existencia el reconocimiento, la condición de un colectivo real.

El *pensamiento crítico latinoamericano*, al modo de los enunciados de Emir Sader y Pablo Gentili, entre sus destacados impulsores, implica gestar un mundo de creadores críticos a las corrientes de pensamiento liberales como neoliberales contemporáneas. Es posible *imaginar así que otro mundo es posible*, pues como imaginar un mundo del saber descolonizado, sin actores en proceso de descolonización intelectual, y recuperar ese saber *fanoniano* que ahora recorre nuevamente a autores de origen africano.

Ya imagina el colega lector que la invención de estas conexiones obedecen a un tipo de interrogación, nos incide este avance en la cristalización de la *hegemonía*, sus contenidos culturales y sus lógicas, pues la proliferación de manifiestos críticos no la afectan, o no la afectan de modo de corregir este rumbo señalado del sistema. Por ello, se nos ocurre, ensayar otra lógica en la lógica crítica y proponer avanzar ya no tan sólo en los contenidos teóricos si no en la praxis asociativa, se vuelve necesario un colectivo creativo e imaginarlo masivo, multitudinario, especialmente cuando los archipiélagos de singularidades resultan insuficientes.

¿Cómo podemos imaginar la emergencia de un colectivo intelectual transfronteras? Acaso la disciplina no lo es de un modo “en sí” o quizás dejar hacer y suponer que se revelará “para sí” espontáneamente, resulta un camino quizás expectable, esto ha sucedido, en determinado momento la multitud estalla de indignación. Pero este paso que hemos experimentado socialmente “qué se vayan todos” valioso en la coyuntura, radical en sus resultados políticos, resulta insuficiente en el mediano y largo plazo, la *asamblea*, su instrumento clave para modular el saber colectivo, no logra sostenerse, y la academia, nuestra academia en esta materia se encuentra huérfana de propuestas gregarias acordes a estos desafíos epistémicos.

Nos encontramos –si este ensayo es correcto en este *juego de verdad-*, dentro de dilemas para dar vuelta la página por no contar aún con suficientes instrumentos para avanzar. Por ello insistimos en oportunidades que se trata de las cuestiones de observables, los contenidos de la injusticia, la exclusión o el ecocidio por ejemplo, pero también de las cuestiones sumergidas de nuestras lógicas y de nuestra praxis. Así pensamos, intentando alejarnos de las *gubernamentalidades* que dominan para impulsarnos a *competir* y *descartar*, y que el producir conocimiento podría singularizarse epistémicamente en su condición de inescindibilidad entre el producir conocimiento y consolidar el colectivo que le da sustento.

En estas ideas que *ALAS* en su praxis tiene intento, lo asociativo puede emerger como metodología que la distinga, no sustituyendo a la academia sino fortaleciéndola en esta singularidad que logre aunar conocimiento, colectivo y contexto social, haciendo *topía* para apropiarnos por fin en alguna porción de utopía, parte del paradigma deseado.

Vayan estas palabras iniciales dedicadas a nuestra tan apreciada *Revista Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, que recoge la compilación de productos de ponentes protagonistas de *ALAS*, carta ésta de invitación al encuentro intelectual del XXVIII *ALAS “Fronteras abiertas de América Latina”*, su asambleas multitudinarias y este sentir de lo compartido, por ello este nuevo número va con nuestro profundo agradecimiento a los que han hecho posible la existencia de sus páginas y a sus editores, quiénes todas todos con esta entrega nutren estas *trilhas* del encuentro grande que será Recife.

*Flor de ortiga de dulce néctar  
te temo desde lejos, temo saborearte  
porque cual brasa candente quemas mis manos.*

...

*Flor de ortiga  
con rostro brasa candente  
en época de heladas esparcen tus semillas  
en épocas lluviosas retumba tu voz.*

*De la Literatura y cultura Aymara*<sup>5</sup>

**Alberto L. Bialakowsky**

*Presidente ALAS*

**Paulo Henrique Martins**

*Vicepresidente ALAS*

---

<sup>5</sup> José Luis Ayala, *Ibidem*, página 235.



**Pobreza, control social  
y bienestar**



# RÉGIMEN DE BIENESTAR Y DESARROLLO SOCIAL: LOS LÍMITES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES FOCALIZADAS

Alejandro Del Valle

## RESUMEN

En el presente se describe la estructura y evolución del gasto social y del gasto social focalizado y se analizan las características que poseen. La tesis principal que se defiende es que las características que posee el régimen de bienestar condicionan el desarrollo de una red universal de protección social que, tal como se encuentra diseñada, resulta insuficiente para garantizar una ciudadanía plena debido a que su evolución se encuentra determinada por la evolución del ciclo económico. La conclusión de este artículo es que las premisas sobre las que se asientan las políticas sociales focalizadas acaban otorgando a estas acciones un carácter compensatorio y una orientación tendiente a resarcir a determinados grupos por los costos sociales de la transformación ocurrida durante la década de 1990 y, por ende no son interpretadas como una parte integral de una política de desarrollo.

**Palabras clave:** gasto social – bienestar – política social - focalización

## ABSTRACT

This article describes the structure and evolution of social spending and targeted social spending and discusses the characteristics they possess. The main thesis defended is that, the structure of the welfare regime, difficult the development of a universal network of social protection that, in its actual design, is insufficient to guarantee full citizenship because their evolution is determined by the economic cycle. The conclusion of this paper is that the assumptions on which focalized social policies are based, provide a compensatory nature to these actions and a orientation tending to compensate some groups for the social costs of transformation that occurred during 1990 and therefore are not interpreted as integral part of policy to development.

**Keywords:** social spending – welfare – social policy – focalization.

## INTRODUCCIÓN

**H**asta la década de 1990 en Argentina la relación entre política social – política económica se asentó sobre el rol que había adquirido el Estado. Este rol se basaba en la apropiación de una parte considerable de los recursos financieros provenientes de las exportaciones que, en virtud de su productividad, se habían transformado en el sector de la economía con capacidad de generar un excedente de ingresos.

Sin embargo, con la transformación de las instituciones económicas durante la década de 1990 el Estado abandonó su pretensión de desarrollo a través del modelo de sustitución de importaciones y redujo su capacidad de intervención en el Mercado.

Al mismo tiempo, se dio inicio a nueva etapa de política social mediante un paquete alternativo de bienestar que buscó compensar los rezagos sociales con recursos fiscales escasos. Esto quedó expresado en una agenda política que contenía algunas correcciones en la estrategia de conjunto y patrocinaba un régimen específico de políticas sociales compensatorias que, en sus inicios, se sustentaron en la creación de un fondo de inversión social por medio del que se esperaba poder canalizar parte del gasto e inversión sociales hacia los sectores más pobres. En este sentido, se reconoció explícitamente que los grupos más desfavorecidos eran quienes más estaban sufriendo por lo que se optó por la introducción de redes de protección social focalizadas.

De este modo, tras los procesos de reforma se introdujeron profundas modificaciones en el régimen de bienestar argentino que de un sistema de protección social de carácter universal pasó a desarrollar intervenciones de tipo asistencial y a construir una red de protección social<sup>1</sup> transitoria para quienes, en principio, no se habían beneficiado del “efecto derrame”, y luego para los que comenzaron a ser excluidos de los beneficios del desarrollo social y de la condición ciudadana.

## CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL

Las intervenciones gubernamentales tienen consecuencias distributivas. Así, las propuestas de política fiscal expresadas en el presupuesto de ingresos y gastos

---

<sup>1</sup> Se comprende como ‘red social’ al “conjuntos de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en períodos de transición económica” (Graham, 1994, citado en BID, 2000: 190).

públicos corresponden a un proyecto de redistribución de ingresos. En este sentido, las políticas de gasto social tienen impactos distributivos de corto (a través de la provisión de salud y educación, subsidios y transferencia monetarias) y de largo plazo (la formación de capital humano afecta la distribución de ingresos) por lo que el impacto distributivo del gasto social es una herramienta para evaluar la eficacia de las acciones fiscales en tanto es posible identificar los cambios ocurridos en las condiciones de vida de la población ante acciones concretas dirigidas a provocar estos cambios.

De este modo, la distribución se refiere a la intervención mediante la cual el Estado asigna recursos que ya controla o que consigue mediante el ejercicio coercitivo (leyes, decretos, etc.). Así, la gestión de la demanda agregada mediante recursos de propiedad estatal (impuestos o gasto público) es un ejemplo de funciones distributivas que puede estar dado por dos factores: primero, como resultado de la lucha política directa entre intereses contrapuestos; segundo, como resultado de la cambiante naturaleza de la acumulación dada la estructura competitiva de relaciones entre unidades de capital y que obliga al Estado a intervenir para resolver los procesos que el mercado no puede resolver.

Pero la distribución sólo puede desarrollarse si el Estado produce, efectivamente, intervenciones en los procesos de acumulación de capital que le garanticen su continuidad. Es decir, con actividades productivas, que implican la necesidad de reorganizar y construir aparatos estatales para los propósitos de intervención, esta afirmación se apoya en el supuesto que dadas las funciones productivas estatales, han de producirse los medios o mecanismos para tal intervención (Offe, 1974). Las actividades productivas, se relacionan con la producción de servicios de bienestar social (salud, educación, vivienda, etc.) e interés público general (camino, comunicaciones, etc.).

Un indicador de la magnitud de las áreas distributivas lo constituye el gasto social que ejecuta el gobierno. No obstante, el gasto social puede crecer como consecuencia del propio crecimiento económico (prioridad macroeconómica) y el consecuente aumento de los recursos estatales y su reorientación hacia los sectores sociales o como resultado de la presión fiscal (prioridad fiscal).

De este modo, antes que preguntar sobre cuánto se gasta (per cápita) es necesario averiguar cuál es el esfuerzo que realiza un gobierno en relación a la transferencia de recursos hacia los sectores sociales. El crecimiento del PBI, la participación dentro del gasto social y la prioridad fiscal que se le otorga son algunos factores a considerar para analizar que prioridades posee el gasto social focalizado dentro de la agenda de gobierno.

Al poseer un perfil de gasto social universal, en Argentina, los programas (o políticas) sociales están orientados a atender a toda la población y no a un subconjunto de la misma, por ello, los programas sociales focalizados han tenido y tienen un peso relativo substancialmente menor en el gasto público social y no alcanzan a cubrir al 5 % de éste.

No obstante, el gasto público social corresponde al gasto social, en el sentido más amplio y, por ende, gran parte del mismo no se destina a programas focalizados. Al mismo tiempo, en Argentina, no todo el gasto público social consolidado es ejecutado desde el Gobierno Nacional sino que una parte del mismo corresponde a gastos que realizan los entes autárquicos (como las obras sociales) y los gobiernos provinciales y municipales.

Por último, y a los fines del análisis, al gasto social se lo puede agrupar en dos grandes áreas:

a -Gasto Público Social en Sectores Sociales: incluye a los Programas universales y Programas Focalizados y,

b - Gasto Público Social en Seguros Sociales: incluye previsión social, obras sociales, pensiones contributivas, etc.

Durante todo el período de reforma del estado (1984-1999) el gasto público total, en términos del producto bruto interno (PBI), se mantuvo estable (cuadro 1- columna 1), mientras tanto, el gasto público social, en términos del PBI, tendió a crecer (Cuadro 1 –columna 2). Sin embargo, es necesario notar que, aunque la relación entre el gasto público social y el gasto público consolidado no ha tenido un crecimiento sustantivo, estas se dieron en un contexto de sostenimiento del gasto público consolidado con relación al PBI. Esta tendencia hacia el incremento de la participación del gasto social en relación al gasto público total (prioridad fiscal del gasto), se revirtió en 2003 cuando se observa una recuperación del gasto público similar a 1995 y una participación del gasto social sensiblemente menor (9,60 %) (Cuadro 1 –Columnas 1 y 2).

En la evolución del gasto social desde el período anterior a las reformas hasta la actualidad (Cuadro 2), observamos que entre 1984-1989 (primera etapa de estabilización y reformas), el gasto público social representaba el 41,12 % del total del gasto público (consolidado) del país; y en el período 1990-1999 (segunda etapa de reformas) dicha proporción alcanzó el 60,24 % del gasto público total y, tras caer en 2001/02 al 58,59 % comienza a recuperarse en 2004/05 (63,28 %). Por lo tanto, se observa una tendencia creciente del peso del gasto público social en el gasto público total (prioridad fiscal) a lo largo de los últimos 20 años.

## LOS SEGUROS SOCIALES COMO COMPONENTES DEL GASTO SOCIAL

¿Cómo explicar la tendencia al incremento del gasto social en relación al gasto total?. Al desagregar el gasto social en sectores sociales y seguros sociales, la participación de éste último es predominante y se mantiene desde la etapa de transformación del Estado hasta el 2003 en un promedio del 83,05 % del total del gasto en servicios sociales a nivel nacional. A partir de allí se observa una paulatina disminución progresiva hasta el 2005 en que alcanza el 76,52 % del gasto social (Cuadro 3).

Es importante destacar que los seguros sociales se diferencian de los programas sociales debido a que: a) se financian mayoritariamente con aportes y contribuciones obligatorios de empleados y empleadores (aunque en los últimos años, el aporte del Tesoro Nacional al sistema de seguridad social ha sido de una magnitud importante); y b) en su concepción, compensan situaciones de incertidumbre con respecto a los ingresos, enfermedades y en general, otras contingencias. En otras palabras, el seguro social se encuentra ligado al empleo formal.

Al mismo tiempo, se destaca que, en el caso Argentino, el proceso de reformas se produjo en el marco del plan de convertibilidad (1991/2002) por lo que, el régimen monetario escogido y la dificultad para expandir el nivel de endeudamiento público producía que el gasto público se contrajese en las recesiones marcando una pauta de comportamiento diferente a la que se podía observar en el período previo, donde los ajustes fiscales recaían sobre la inversión pública y los salarios reales que quedaban rezagados con relación a la inflación cada vez que la misma se aceleraba ante shocks rezagados adversos (Del Valle, 2008: 19).

Durante el proceso de reformas, no obstante, la inversión pública tendió hacia la privatización por lo que su comportamiento tendió a ser procíclico. En consecuencia, dada su magnitud y debido a que el gobierno no dispuso de un fondo de estabilización macroeconómico, tal como se observa en el Gráfico 1, el gasto público social consolidado tuvo también un comportamiento procíclico.

Durante la década de 1990 se apostó por un conjunto de medidas que se esperaba preservasen los aspectos más importantes del gasto público social consolidado del ciclo económico por lo que se acordó que el 'reparto de impuestos que la Nación le coparticipa a las Provincias se estableciera en función de la recaudación de los últimos 3 años (sistema de promedios móviles) en lugar de establecerse en relación con la recaudación corriente' (Del Valle, 2006: 146). El objetivo era introducir un estabilizador automático en el gasto público Provincial y, dependiendo del comportamiento fiscal del Gobierno Nacional, se esperaba ayudar a estabilizar el gasto consolidado.

Sin embargo, la política fiscal operó y posiblemente lo siga haciendo en forma cíclica debido a que el déficit fiscal es contracíclico y el gasto público es claramente procíclico. En otras palabras, desde la década de 1970 hasta la salida de la crisis de 2001, ante cada shock, cae la recaudación fiscal y sube el déficit. Al respecto, diversos estudios han mostrado que tras la década de 1980, se inició una tendencia al incremento del gasto público social en toda la región aunque destacando el carácter procíclico que tuvo la evolución de éste. (Mostajo, 2000); (CEPAL, 2002).

En este sentido, no existen instrumentos fiscales ni monetarios para mitigar la propagación de los shocks agregados adversos que, en un contexto globalizado, pueden recaer sobre la economía, a excepción claro esta, de desarrollar una eventual política monetaria contracíclica.

## LIMITACIONES DEL GASTO FOCALIZADO

Si analizamos la evolución del gasto social focalizado, el caso de Argentina durante 1990/1999 vemos que se alteró la estructura económica de la posguerra sin recurrir a mecanismos compensatorios focalizados.

Por un lado, el gobierno no incrementó el componente del gasto social destinado a los sectores más empobrecidos; por otra parte, tampoco desarrolló medidas de protección del mismo durante escenarios de contracción fiscal. Este comportamiento procíclico del gasto social focalizado contradice los requisitos de toda política compensatoria, la que exigiría, en principio, aumentar la ayuda social a los sectores marginados justamente durante períodos de ajuste económico.

El cuadro 4 muestra la evolución del gasto público y social (dividido por categorías) en Argentina entre 1983 y 2005 y la participación del gasto social dentro del gasto total a nivel nacional. Podemos observar (segunda columna) que el gasto promedió una participación del PBI del 18,73 % (1983-1989), 14,60 % durante la primera presidencia de Menem (90/95); 16,00 % en la segunda presidencia (96/99); 17,50 % durante los dos años de Fernando de la Rúa (2000-2001) y a partir de allí descendió para promediar hasta el 2005 el 15,10 %.

Al mismo tiempo se observa (sexta columna) que la participación del gasto social dentro del gasto público total a nivel nacional creció del 41,10 % al 58,40 %; 62,90 %; 58,60 y 63,30 % respectivamente, en promedio, para cada uno de los períodos. Este crecimiento de la participación del gasto social dentro del gasto total a nivel nacional nos puede inducir a aceptar la tesis de las compensaciones, no obstante, la evidencia desagregada del cuadro 4 (quinta columna), indica que el incremento en el gasto social directamente dirigido a la población excluida fue inexistente.

Es importante recordar que en Argentina el gasto en programas incluidos en la categoría “servicios sociales” está claramente orientado a los sectores marginales que el gasto incluido en la categoría “seguridad social”, el cual típicamente requiere que los receptores tengan (o hayan tenido recientemente) un trabajo en el sector formal de la economía<sup>2</sup>.

En promedio, el gasto en “servicios sociales” creció del 7,4 % en el período 1984-1989 a 8,6 % en el período 1990-1999. Este incremento, sin embargo, no fue destinado a programas focalizados que beneficiaran directamente a los pobres ya que el gasto social focalizado muestra un incremento promedio de apenas 0,20 %. En su lugar, alrededor del 85 % del incremento en servicios sociales fue destinado a educación y salud, categorías universales que no benefician a los pobres exclusivamente sino que también generan externalidades positivas para los no-pobres. Por su parte, el gasto en seguridad social creció de 8,8 % a 11,6 %, del cual casi tres cuartos fue asignado al sistema formal de pensiones y jubilaciones.

Otro indicador del bajo nivel asistencialista del gobierno queda demostrado por el hecho que el mismo no protegió el gasto social ni el gasto focalizado en períodos de fuerte contracción fiscal.

En el Gráfico 2 se observa, que existe un substancial co-movimiento entre los dos tipos de gasto: el gasto social siempre decrece cuando el gasto público cae y muestra cambios más bajos (e incluso negativos) cuando el gasto público sube. Asimismo, la evidencia indica que el gasto en servicios sociales fue más volátil que el gasto en seguridad social, el cual tendió a estabilizarse durante el segundo mandato de Menem. Aún más importante, las reducciones en servicios asistenciales significativos para los pobres ocurrieron en años de contracción fiscal tanto como en años de expansión fiscal y sólo entre 1996 y 1997 el gasto en servicios sociales creció al tiempo que el gasto público total decreció.

Así, se puede afirmar que a partir de las reformas se promueve una forma limitada y defensiva de inclusión social. Limitada, porque incorporó los principios del libre mercado como fuente única de incentivo para resolver los problemas de desigualdad social y, esto se tradujo en que el acceso a una variedad de servicios pasó a depender casi exclusivamente de los recursos de los individuos y; defensiva, porque se orientó fundamentalmente a desmovilizar a los perdedores del ajuste estructural.

Por otra parte, debido a las características contributivas del régimen de bienestar en Argentina el gasto público social nacional se concentra en la seguridad social que,

---

<sup>2</sup> Gasparini (1999) ha calculado que aproximadamente 30 % del gasto en “servicios sociales” y sólo 10 % del gasto en “seguridad social” alcanzan al quintil más pobre de los hogares.

por su naturaleza tiene una capacidad limitada para atender situaciones contingentes surgidas de la pobreza o la exclusión, debido a que su destino, no es por definición, la atención de estas situaciones.

En el cuadro 5, se puede observar que en términos de gasto, a la Seguridad social, le siguen en importancia el rubro salud. No obstante, al desagregar a éste rubro, notamos que la mayor participación la poseen las prestaciones médicas de las obras sociales y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) (Cuadro 6).

En este sentido, el gasto de los seguros de salud ha tendido a decrecer gradualmente pasando del 63,4 % en promedio para el período 84/89; al 61,53 % para 1990/1999; 58,58 % en promedio para 2000/01 representando hasta el 2006, en promedio, el 57,59 % del gasto en seguros del área.

Mientras tanto, el gasto en seguros del área trabajo, esto es, el seguro de desempleo y asignaciones familiares, representó dentro del rubro trabajo, el 100 % durante 1984/89; el 96,16 % en promedio para 1990/99; 87,07 en promedio para 2000/01 y 92,93 % hasta el 2006. (Cuadro 7).

Finalmente, el área de promoción y asistencia social (cuadro 8), esto es, prestaciones sociales de las obras sociales y del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados represento en promedio el 29,74 %; 23,28 %; 16,17 %; 12,81 % del total de gasto social consolidado en el componente de asistencia para los mismos períodos.

En lo relativo al gasto en salud, el cuadro 6 nos permite observar una tendencia hacia el crecimiento de la atención pública (segunda columna); ésta comprende a las actividades destinadas a la atención médica pública, básicamente hospitales y programas preventivos que desde 1998 han comenzado a incrementar su participación. En este rubro, (cuadro 5 y 6), se observa que mientras el gasto social consolidado en salud ha tendido a mantenerse estable (incluso a decaer) la tendencia al incremento del gasto en atención pública de la salud ha sido y es constante, sobre todo luego de iniciado el período de transformaciones y ante la caída del número de cotizantes del sistema de obras sociales.

Sin embargo, es necesario destacar que su tasa de crecimiento distó mucho de seguir a la tasa de crecimiento del desempleo y de la pobreza por lo que, podemos suponer que se inició el proceso de déficit en la atención dentro del área ya que, si tomamos como indicador, por ejemplo, la tasa de pobreza a inicios de la década de 1990/95 (incluyendo el efecto hiperinflacionario de 1989/90), esta promedió 16,7 % y la indigencia 3,3 %, para el mismo período el componente salud absorbía el 8,03 % del total de gastos sociales. A inicios del año 2000, la pobreza alcanzaba

el 20,8 % y la indigencia 5,6 % mientras que el gasto en salud 10,34 % del gasto social.

Asimismo, los gastos en sectores sociales de la función promoción y asistencia social pública si bien incrementaron su participación dentro del rubro (cuadro 8), en términos de P.B.I. su incremento fue marginal entre 1984 y 2000. Dicho aumento se debió a la implementación de los programas destinados a la pobreza y la vulnerabilidad social. Sin embargo, éstos representaban (Cuadro 9) el 0.5 por ciento del PBI en 1984 y el 0.97 por ciento del PBI en 1997 y al 2006 alcanzaban el 1,66 % del P.B.I. lo que constituye un aumento de bajo impacto si se lo compara con el deterioro en la situación social sobre todo a partir de 2001.

## CONCLUSIONES

¿Cuál es el límite de las políticas sociales focalizadas?. Por un lado, el problema de la asistencia social mínima, focalizada y que garantice a todos los ciudadanos el goce efectivo de derechos sociales implica pensar en los dispositivos de acción estatal destinados a dotar de recursos y medios para la provisión de un piso de subsistencia e inserción a los ciudadanos que no pueden acceder a estos derechos 'por sí mismos'.

No obstante, ante el perfil contributivo del régimen de bienestar (fundamentalmente de la seguridad social), la expansión del gasto social focalizado se encuentra limitada. Por eso, en los diferentes momentos donde se ha observado un incremento de la participación de éste gasto dentro del gasto social, se observa una disminución de la participación de los otros componentes excepción de los seguros sociales. Es decir que cuando se le otorga prioridad fiscal al gasto focalizado es a costa de los demás componentes del gasto social y no por un incremento del mismo (que en última instancia implicaría una tendencia progresiva del gasto).

Asimismo, las fluctuaciones del gasto focalizado en relación al PBI, permiten afirmar que tampoco posee una prioridad macroeconómica por lo que durante la década de 1990 los programas focalizados fueron pensados como programas transitorios debido a que se esperaba que los excluidos serían incorporados al sistema una vez que se recuperase el crecimiento económico. Esto explicaría, en parte, porque los programas de empleo tendieron a crecer dentro del rubro trabajo, contra las asignaciones familiares y los seguros (cuadro 7).

La arquitectura del bienestar que predominó hasta el proceso de reformas suponía que el dispositivo de acceso al bienestar y a la protección social era el trabajo formal. A su vez, el modelo familiar de 'aportante único' (varón adulto jefe

de familia) asumía que los miembros del grupo familiar pudiesen acceder, también, por esa vía a los derechos sociales.

El problema reside en que, a pesar de las transformaciones operadas entre 1980 / 1990 esa arquitectura de bienestar y los fundamentos de su funcionamiento, se ha mantenido estable. En cierto sentido, la reforma reciente de las asignaciones familiares (asignación universal por hijo) expandió la cobertura y, en la práctica implicó el reconocimiento de hogares cuyos aportantes son trabajadores informales de baja renta y hogares monoparentales con jefatura femenina. Si esta reforma nos permite avanzar hacia un modelo de prestaciones sociales apoyado en una estructura no-contributiva de la seguridad social podríamos comenzar a pensar en una transformación sustantiva del sistema de bienestar en Argentina.

El principal escollo que se enfrente es la propia 'inercia de la política social'. Con esto me refiero a la idea de que los costes políticos y sociales de la política social no reflejan las opciones actuales del gobierno sino decisiones pasadas. Se trata de compromisos incorporados a leyes que autorizan y exigen al gobierno gastar anualmente en objetivos determinados. La inercia reside en que todo gobierno recién llegado al poder queda inmediatamente comprometido, a no ser que desee arriesgarse al desgaste político derivado de la supresión de disposiciones que conceden beneficios que millones de ciudadanos están esperando. En este contexto, el presupuesto es controlado por la historia y no por los gestores de la política social.

De este modo las políticas sociales solo se desarrollan por medio del incremento del gasto público y no como resultado de la redistribución del mismo. El resultado práctico es que, en ausencia de crecimiento económico, el gobierno se encuentra entre la inflación, como mecanismo para el recorte de gastos, o la reforma del sistema fiscal por medio el incremento de las cargas impositivas.

La ausencia de fondos incrementales para ampliar la red de asistencia social, sujeta a ésta red al desenvolvimiento del ciclo económico; de allí que podemos afirmar que el bienestar general dependió y hasta la actualidad depende del ciclo económico antes que, de algún modelo de justicia social que funcione en la base de la gestión política con la premisa de asegurar un piso de derechos igual para todas y todos los ciudadanos.

**BIBLIOGRAFÍA**

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000), "Desarrollo más allá de la economía, Progreso económico y social en América Latina", Informe 2000, Washington, D.C.
- Caballero, Ricardo (2004). "Macroeconomic Volatility in Reformed Latin America", Johns Hopkins University Press, Washington D.C.
- CEPAL (Confederación Económica para América Latina) (2002), "Panorama social de América Latina 2002", Santiago de Chile.
- Del Valle, Alejandro (2006), "Y... ¿por qué trabajar? La política Social en la Argentina Post-convertibilidad", en GIPSOC, Derechos sociales, Ciudadanía y Bienestar, EUDEM, Bs. As.
- Del Valle, Alejandro (2008). "Regímenes de Bienestar Relaciones entre el Caso Asiático y la realidad Latinoamericana", en Nómadas –Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas Nº 19, Universidad Complutense de Madrid- España. Julio-Diciembre. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/nomadas/19/>
- Gasparini, Leonardo (1999). "Incidencia Distributiva del Gasto Público Social", Documento de Trabajo s/n, FIEL, Buenos Aires.
- Mostajo, Rosana (2000). "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el caribe", Serie Reformas Económicas, CEPAL (LC/L 1376).
- Offe, Claus (1974) "Structural Problems of the Capitalist State: Class rule and the political system. On the selectiveness of political institutions", in Von Beyme (ed). German Political Studies, vol. I Sage. pp.31-57

## CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro N<sup>o</sup> 1: Evolución del gasto total y del gasto social (en % P.B.I.) 1984/06

Año	Gasto total	Gasto social
1984	26,58	12,97
1985	29,95	14,95
1986	32,15	17,24
1987	34,64	18,68
1988	32,17	16,68
1989	31,71	16,61
1990	30,37	18,57
1991	31,04	19,61
1992	31,49	19,81
1993	31,71	20,28
1994	31,82	21,02
1995	32,55	21,23
1996	30,59	20,10
1997	30,36	19,78
1998	30,99	20,10
1999	34,25	21,78
2000	33,80	21,42
2001	35,72	22,18
2002	29,34	19,75
2003	29,48	19,18
2004	28,90	19,04
2005*	31,73	19,80
2006*	32,33	20,78

<sup>1</sup>Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.

(\*) Cifras provisionales

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Cuadro N<sup>o</sup> 2: Evolución de la participación de los componentes del gasto público consolidado (en % de participación) 1984/06

Año	Funcionamiento del estado	Gasto publico social	Gasto publico en servicios económicos	Servicios de la deuda publica	Gasto total consolidado
1984	14,52	48,78	25,15	11,55	100
1985	14,39	49,89	23,43	12,28	100
1986	15,89	53,62	21,68	8,81	100
1987	15,99	53,92	22,26	7,83	100
1988	16,28	51,84	24,86	7,02	100
1989	14,79	52,37	23,94	8,90	100
1990	16,20	61,14	17,48	5,17	100
1991	18,70	63,18	11,71	6,42	100
1992	19,31	62,89	9,84	7,96	100

1993	19,48	63,97	10,72	5,83	100
1994	19,81	66,05	8,62	5,51	100
1995	19,21	65,24	8,66	6,88	100
1996	19,19	65,71	7,88	7,22	100
1997	18,64	65,16	7,40	8,80	100
1998	19,04	64,86	7,41	8,69	100
1999	19,72	63,59	6,28	10,41	100
2000	18,68	63,36	5,35	12,61	100
2001	18,02	62,10	4,99	14,88	100
2002	18,89	67,30	4,86	8,94	100
2003	18,42	65,07	8,38	8,14	100
2004	19,28	65,87	9,00	5,85	100
2005*	18,01	62,40	11,26	8,33	100
2006*	17,48	64,26	11,39	6,88	100

<sup>1</sup> Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.

(\*) Cifras provisionales

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Cuadro N<sup>ro</sup> 3: Evolución de los componentes primarios del gasto social de los niveles nacional y provincial (en % de participación) 1984/06

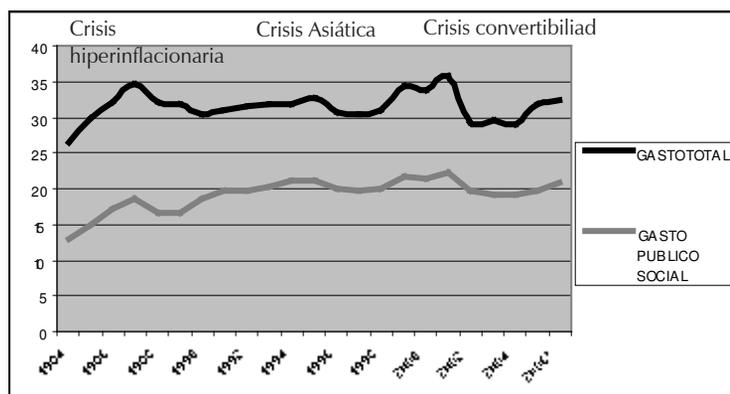
Año	Participación de gasto en seg sociales	Participación de gasto en seg sociales prov.
1984	74,63	27,58
1985	77,11	31,35
1986	78,63	29,10
1987	78,25	28,91
1988	77,62	29,59
1989	80,96	31,09
1990	84,14	32,31
1991	85,08	34,32
1992	89,13	33,07
1993	86,66	32,02
1994	86,23	31,06
1995	86,36	31,55
1996	85,7	28,52
1997	84,71	26,35
1998	84,11	26,35
1999	84,86	26,14
2000	85,62	26,83
2001	85,72	27,14
2002	78,33	28,26
2003	74,97	26,68
2004	76,07	25,55
2005*	77	24,19
2006*	77,26	23,66

<sup>1</sup>Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.

(\*) Cifras provisionales

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Gráfico N° 1: Evolución del gasto público total consolidado y del gasto social consolidado (1984/06).



Cuadro N° 4: Evolución del gasto en servicios sociales, seguridad social y focalizado a nivel nacional (en % de PIB.) 1984/05.

AÑO	Total de gastos	Servicios Sociales	Seguridad Social	Total focalizado	% de Participación del gasto social dentro del gasto total
1984	18,19	7,13	4,26	0,38	39,3
1985	21,96	8,38	5,13	0,52	38,2
1986	20,91	8,38	5,12	0,34	40,1
1987	22,29	8,27	4,8	0,35	37,1
1988	15,21	7,23	4,25	0,28	47,5
1989	13,86	6,19	3,24	0,6	44,66
1990	12,4	7,14	4,44	0,24	57,6
1991	13,06	7,21	4,76	0,23	55
1992	14,1	7,34	5,65	0,1	52
1993	15,93	9,39	6,33	0,6	58,9
1994	16,01	10,25	6,96	0,62	64,02
1995	16,3	10,29	6,77	0,67	63,1
1996	15,98	10,47	6,93	0,74	65,5
1997	15,41	9,89	6,48	0,82	64,2
1998	15,54	9,73	6,38	0,8	62,6
1999	17,24	10,23	6,81	0,79	59,3
2000	17,32	10,33	6,86	0,74	59,6

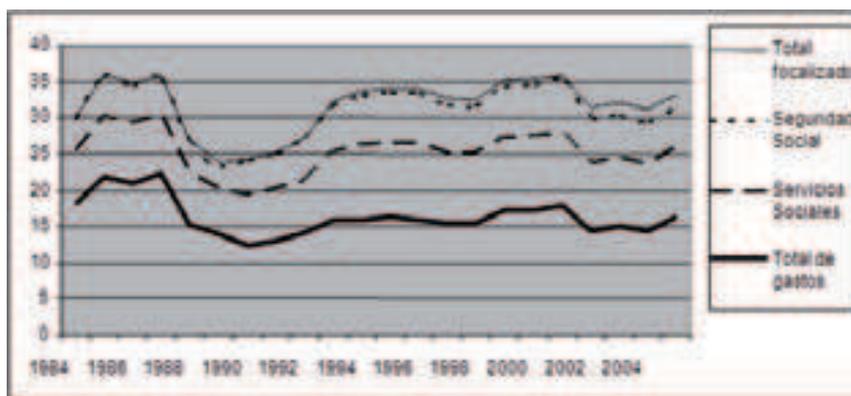
2001	17,83	10,26	6,98	0,63	57,5
2002	14,42	9,51	6,04	1,38	66
2003	15,11	9,46	5,65	1,82	62,6
2004	14,36	9,45	5,53	1,87	65,8
2005	16,33	9,6	5,43	1,74	58,8

<sup>1</sup> Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.

(\*) Cifras provisionales

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Gráfico N° 2: Evolución del gasto público total y del gasto social (por categorías) a nivel nacional (1984/05).



Cuadro N° 5: Evolución de la participación de los diversos rubros dentro del gasto social consolidado (en porcentajes) 1984/06.

Año	Educa- ción, cult.	Salud	Agua y alcant.	Vivien- da y urba- nismo	Prom. y asist. social	Prev. social	Traba- jo	Otros serv. urba- nos	Gasto públi- co social
1984	23,73	26,36	1,49	4,57	6,02	31,2	3,12	3,53	100
1985	20,92	23,36	1,18	3,93	6,51	36,89	3,09	4,1	100
1986	21,57	23,41	1,07	4,31	6,03	35,22	4,12	4,26	100
1987	21,8	22,51	0,98	4,46	5,98	36,7	3,29	4,28	100
1988	22,52	24,37	1,06	3,83	6,03	35,74	2,18	4,27	100
1989	19,19	21,62	0,81	3,06	6,55	42,65	2,25	3,87	100
1990	18,93	22,66	0,77	3,81	4,74	42,71	2,12	4,25	100
1991	18,42	22,22	0,72	3,14	4,55	42,76	3,5	4,68	100
1992	19,22	22,53	0,7	2,3	4,64	42,67	3,18	4,75	100

1993	20,15	22,85	1,03	2,32	5,4	38,86	4,16	5,23	100
1994	19,77	23,25	1,01	2,35	5,39	39,16	4,32	4,74	100
1995	20,34	23,41	1,14	2,03	4,81	39,46	4,54	4,29	100
1996	20,56	23	0,76	2,11	5,22	39,81	4,53	4,01	100
1997	21,76	22,92	0,86	2,35	6	37,88	4,35	3,87	100
1998	21,84	22,96	0,77	2,44	6,4	37,02	4,29	4,29	100
1999	22,62	23,59	0,65	2,02	6,23	36,2	4,46	4,23	100
2000	23,3	23,14	0,48	1,78	5,84	36,99	4,47	3,99	100
2001	23,43	23,02	0,44	1,83	5,85	36,7	4,69	4,05	100
2002	22,27	22,63	0,56	1,18	6,22	35,75	7,65	3,73	100
2003	21,05	22,61	0,61	1,59	7,35	34,24	8,85	3,7	100
2004	21,81	22,82	0,71	2,12	7,77	33,24	7,62	3,91	100
2005*	24,02	22,72	0,65	3,14	8,4	30,88	6,62	3,58	100
2006*	24,39	22,06	1,01	3,54	9,17	30,99	5,42	3,42	100

(\*) Cifras provisionales

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Cuadro N° 6: Evolución de la participación de los componentes del rubro salud (en porcentajes) 1984/06.

Año	Atención pública de la salud	Obrassociales	INSSyP
1984	35,28	49,47	15,25
1985	35,64	48,4	15,96
1986	37,72	46,99	15,29
1987	37,08	48,85	14,08
1988	34,88	50,72	14,4
1989	36,96	50,19	12,86
1990	33,76	51,06	15,18
1991	36,2	46,87	16,93
1992	39,24	42,57	18,2
1993	39,71	42,56	17,73
1994	39,04	40,8	20,16
1995	37,89	41,14	20,97
1996	38,39	42,09	19,52
1997	38,94	42,35	18,71
1998	40,42	42,47	17,12
1999	41,16	41,67	17,17
2000	41,68	41,63	16,69
2001	41,57	42,62	15,81
2002	42,26	42,84	14,9
2003	43,12	43,43	13,45
2004	42,94	44,3	12,75
2005*	42,17	45,38	12,46
2006*	41,57	45,78	12,65

(\*) Cifras provisionales

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Cuadro N<sup>o</sup> 7: Evolución de la participación de los componentes del rubro Trabajo (en porcentajes) 1984/06.

Año	Seguro de desempleo	Asignaciones familiares	Programas de empleo	Trabajo
1984	4,56	95,44	0	100
1985	4,84	95,16	0	100
1986	2,88	97,12	0	100
1987	3,57	96,43	0	100
1988	5,48	94,52	0	100
1989	3,94	96,06	0	100
1990	4,80	95,20	0	100
1991	3,80	96,20	0	100
1992	5,81	94,19	0	100
1993	18,95	76,31	4,74	100
1994	20,15	73,28	6,57	100
1995	22,82	77,18	0	100
1996	27,63	71,27	1,1	100
1997	27,26	68,10	4,64	100
1998	23,89	66,80	9,31	100
1999	22,76	69,00	8,23	100
2000	20,02	68,55	11,44	100
2001	20,70	64,88	14,43	100
2002	60,34	33,70	5,95	100
2003	66,04	27,47	6,49	100
2004	61,70	30,02	8,29	100
2005*	52,38	39,20	8,42	100
2006*	46,58	43,70	9,72	100

(\*) Cifras provisionales

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Cuadro N<sup>o</sup> 8: Evolución de la participación de los componentes del rubro Promoción y Asistencia Social (en porcentajes) 1984/06.

Año	Promoción y asistencia social pública	Obras sociales - Prestaciones sociales	INSSJyP - Prestaciones sociales	Promoción y asistencia social
1984	64,29	30,73	4,98	100
1985	70,51	25,19	4,3	100

1986	69,32	26,2	4,48	100
1987	71,24	24,75	4,01	100
1988	69,27	26,41	4,32	100
1989	76,98	19,82	3,2	100
1990	66,67	27,85	5,49	100
1991	71,65	22,2	6,15	100
1992	75,05	18,28	6,67	100
1993	76,48	14,26	9,26	100
1994	75,51	12,99	11,5	100
1995	72,92	14,17	12,92	100
1996	78,74	12,26	9	100
1997	81,67	10,17	8,17	100
1998	83,44	8,91	7,66	100
1999	84,11	8,51	7,38	100
2000	83,22	9,08	7,71	100
2001	84,44	9,23	6,32	100
2002	86,2	8,35	5,46	100
2003	87,6	7,22	5,18	100
2004	87,5	7,09	5,41	100
2005*	86,44	6,66	6,9	100
2006*	87,24	6	6,76	100

(\*) Cifras provisionales

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Cuadro N<sup>o</sup> 9: Evolución de la participación de la Promoción y Asistencia Social Pública (en porcentajes del P.B.I.) 1984/06.

Año	Promoción y asistencia social pública
1984	0,50
1985	0,69
1986	0,72
1987	0,80
1988	0,70
1989	0,84
1990	0,59
1991	0,64
1992	0,69
1993	0,84

1994	0,86
1995	0,74
1996	0,83
1997	0,97
1998	1,07
1999	1,14
2000	1,04
2001	1,10
2002	1,06
2003	1,23
2004	1,29
2005*	1,44
2006*	1,66

(\*) Cifras provisionales

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.



# INSEGURANÇA, DEPENDÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DA POBREZA COMO FUNDAMENTOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA ARGENTINA E NO BRASIL

Regina Teixeira

## Resumo

O tema deste artigo é os programas de transferência de renda para os mais pobres desenvolvidos a partir do início do século XXI na Argentina e no Brasil e sua relação com as questões do trabalho/emprego e do combate à pobreza. Analisa o Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, o Programa Familias por la Inclusión Social, o Seguro de Capacitación y Empleo e a Asignación Universal por Hijo no primeiro país; no segundo, o Programa Bolsa Família. Esta seleção possibilita a observação – no processo – de sucessivas mudanças que vêm aproximando progressivamente os respectivos desenhos e formas de implementação, tendo o trabalho como eixo mais ou menos explícito das inflexões em curso.

**Palavras chaves:** proteção social, transferências de renda e trabalho/emprego

## Resumen

El tema de este trabajo es los programas de transferencia de ingresos para los más pobres desarrollados desde el principio del presente siglo en Argentina y Brasil y su relación con las cuestiones del trabajo y empleo y de la lucha contra la pobreza. Se analiza el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el Programa Familias por la Inclusión Social, el Seguro de Empleo y Capacitación y la Asignación Universal por Hijo en el primer país; en el segundo, el Programa Bolsa Familia. Esta selección permite la observación – en el proceso – los sucesivos cambios que aproximan lentamente sus diseños y formas de aplicación, teniendo el trabajo como un eje más o menos explícito de las inflexiones en curso.

**Palabras claves:** protección social, transferencia de ingresos, trabajo/empleo

## INTRODUÇÃO

O tema deste artigo é os programas de transferência de renda (PTRs), não-contributivos e focalizados nos indivíduos denominados mais pobres, que hoje constituem a principal marca de governo e eixo de investimentos da política social na América Latina e Caribe. Desde a década de 90, dezenove países da região os adotaram (LO VUOLO: 2010)<sup>1</sup>. Escolhi tratar dos casos do Brasil e da Argentina, que vêm realizando uma sucessão de experimentos, dos quais destaquei inicialmente o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003, no governo Lula, e o Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjyJHD), criado em 2002, no governo de Eduardo Duhalde. Em seguida agreguei o Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) e o Seguro de Capacitación y Empleo (SCE), produtos de um misto de conversão e desdobramento do PjyJHD, a partir de 2006, já no governo de Néstor Kirchner. Em 2010 incorporei a Asignación Universal por Hijo (AUH), que substitui os antecedentes.

Entre outras razões, porque alcançaram uma proporção inédita em termos de escala: o PBF beneficia hoje cerca de 12 milhões de famílias, enquanto o PjyJHD chegou a registrar quase dois milhões de titulares em 2004, momento de maior cobertura, e, hoje, a AUH e ações conexas somam mais de cinco milhões. O que os torna, junto com o pioneiro Programa Oportunidades do México, os mais expressivos do complexo e in-concluso processo de construção da hegemonia de um padrão de política social adequado (na visão e retórica de seus formuladores) às condições de desenvolvimento e aos recursos públicos dos chamados países periféricos e seu papel no sistema global. Padrão que, a princípio, contrasta a idéia de integração contínua e ampliada na proteção que oferece, e generalizada em seu alvo, gravada nos sistemas avançados de seguridade social, mesmo que jamais efetivados em nossos países. Ao contrário, afigura-se temporário<sup>2</sup>, fortemente seletivo em sua população de referência, e minimalista nos recursos de proteção que dispõe.

---

<sup>1</sup> A maioria apoiada por organismos financeiros multilaterais, como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que os denominam políticas de “nova geração”, e estão presentes em mais de 40 países no mundo inteiro, o que pode ser conferido no site [www.iadb.org/NEWS](http://www.iadb.org/NEWS).

<sup>2</sup> O caráter temporário deve-se ao fato dos programas operarem com linhas de pobreza que, superadas, resultam na extinção do benefício. Além disso, foram criados por decretos-leis dos poderes executivos e não sancionados pelos respectivos Congressos Nacionais, logo, programas de governos específicos. Mas saliento que a consolidação de um novo padrão de política social ainda está indeterminada em termos de capacidade de fixação e extensão, e de fidelidade à fórmula de origem.

Mas também por possibilitarem a observação de sucessivas mudanças que têm aproximado progressivamente seus desenhos e formas de implementação, aspecto sobre o qual concentro minha reflexão. De interações diferenciadas com questões como a relação com o trabalho, a distinção e hierarquização da pobreza, segundo a “empregabilidade” dos usuários, e o estabelecimento e o controle sobre o cumprimento de contrapartidas relativas à educação e saúde de crianças e adolescentes, cada vez mais os referidos programas foram se aproximando e se tornando similares. Por quê? É a questão que nos propomos a tratar neste trabalho.

## COMO SE DESENHARAM E REDESENHARAM OS PROGRAMAS

### *Na Argentina*

O PjyJHD foi lançado em 2002 como um seguro de emprego e formação, tendo como referência os desocupados gerados pelo processo que instaurou a hegemonia neoliberal nos anos 90, confrontada ao final de 2001 a uma crise sócio-econômica que logo evoluiu para uma crise político-institucional que colocou em xeque o próprio regime de acumulação. A adoção de medidas drásticas – como o “Corralito” e o Estado de Sítio, decretado após uma onda popular de protestos e saques – caracterizaram um processo de “deslegitimação” do poder político que lhe dava sustentação. Um novo arranjo era questão de sobrevivência. E ele foi feito sob o comando do bloco dominante, tendo como eixo estratégico de recomposição do *status quo* a política social.<sup>3</sup> Só que, ao invés de postos de trabalho, o PjyJHD, ação-base desta política, oferecia 150 pesos mensais, em troca dos quais os titulares deveriam se capacitar e/ou trabalhar no esquema posto pelo Estado, com dedicação diária entre quatro e seis horas.<sup>4</sup>

Seu redesenho – anunciado desde 2004 –<sup>5</sup> se efetivou em 2007, quando os usuários são estimulados a optar pelo PFIS, um programa de “atenção a grupos vulneráveis” que já existia sob gestão do Ministerio de Desarrollo Social (MDS), ou pelo SCE, destinado a apoiar a busca e obtenção de trabalho, vinculado ao Ministerio de

---

<sup>3</sup> O governo chama diversos atores sociais – incluindo dirigentes das organizações populares com maior capacidade de mobilização nacional – para definir o desenho do plano e construir sua legitimidade no que denomina Mesa de Diálogo Argentina (MDA).

<sup>4</sup> 58,6% dos homens e 80,7% das mulheres incorporados ao programa buscavam ocupação havia mais de seis meses (ROCA *et alii*: 2004, p. 24), caracterizando uma situação de desemprego de longa duração:

<sup>5</sup> O Decreto 1506/04 é o marco legal da reformulação.

Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). A conversão tem como ponto-chave a classificação dos titulares de acordo com suas condições de empregabilidade. Embora se pudesse permanecer no PjyJHD, este tendia a se extinguir, já que não eram aceitas novas inscrições.<sup>6</sup>

No processo o governo operou conceitualmente com dois tipos de pobreza (ARROYO: 2007). Uma, denominada “estrutural”, atingiria 12% da população com pouca perspectiva de inserção no sistema produtivo e baixo acesso a serviços. Na prática, equivalem ao contingente de indigentes, segundo dados de 2005 do Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina/Indec (LOZANO e SALA: 2006). Para estes cidadãos – que já eram pobres bem antes da crise de 2001 – projeta um processo mais demorado de “inclusão social”, compensado de imediato por uma renda básica assistencial, que varia de acordo com o número de menores de 19 anos na família: dois filhos, \$ 185; três, \$ 215; quatro, \$ 245; cinco, \$ 275; seis ou mais, \$ 315. Entretanto, o valor máximo de transferência fica abaixo da renda familiar que define a linha oficial de indigência (\$ 379), não garantindo, portanto, a reprodução de uma família nesta condição.<sup>7</sup> O acesso ao benefício foi condicionado, também, ao cumprimento de “contrapartidas” de saúde e educação em relação aos filhos.

O PFIS não estabelece nenhuma contraprestação ligada ao trabalho. 94,4% de seus beneficiários são mulheres com mais de 30 anos, nível escolar inferior ao secundário completo e filhos numerosos (no mínimo dois) sob sua guarda ou pessoas com deficiência (MDS-AR: 2007). Recebem um subsídio para cuidar deles, garantir que sejam vacinados e que frequentem a escola, além de manter o lar em “bom funcionamento”, numa visão que estigmatiza as mulheres pobres, definindo-lhes um projeto de vida que reforça a ideia de desenvolvimento restrito à esfera privada, não-mercantil. As atividades domésticas são tratadas como não-trabalho, embora (re)produzam vida, logo, capacidade produtiva. Entretanto, mesmo sem admitir, o Estado as remunera através do PFIS, independente de contribuição prévia.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> O número de titulares do PjyJHD decresceu de 1.990.735, em 2003, para 700.544, em 2008, segundo dados fornecidos a mim por Luis Di Paolo (2008). 602.650 famílias estavam incluídas no PFIS em 2009 (GRASSI: 2010), quando os usuários de ambos os programas começaram a ser incorporados pela AUH.

<sup>7</sup> A taxa de pobreza estava estimada em 23% da população e a de indigência em 8%. O custo da cesta básica era calculado em \$900 por família e \$250 por indivíduo. O Salário Mínimo Vital e Móvel era de \$980/mês, considerados dados do Indec de dezembro de 2007.

<sup>8</sup> A Ley de Jubilación para las Amas de Casa (24.828 de junho de 1997) criou um regime de aposentadoria para as mulheres que se dedicam exclusivamente aos cuidados com a família. Mas o “direito” dependia de uma contribuição como autônoma a uma instituição privada de capitalização.

Outra pobreza seria a dos “novos pobres”, trabalhadores que “caíram” no desemprego ou informalidade com os ajustes macroeconômicos estruturais. Com o objetivo de reinseri-los no trabalho, o SCE – criado mediante o Decreto 1506/2004 – oferece um benefício de \$ 225/mês, por até dois anos, priorizando homens com menos de 30 anos e contando para a previdência. No lugar da obrigatoriedade, estabelece “compromissos” de trabalho: comparecer regularmente ao Posto Municipal de Emprego; seguir um plano de busca, com orientação “técnica” e formação profissional; apresentar-se disponível quando surgir oferta de ocupação. O Seguro apresenta-se como impulsor de políticas ativas de emprego, na medida em que dá apoio aos trabalhadores desocupados do PjyJHD na atualização de suas competências e inserção laboral, conforme o site do MTEySS (<http://www.trabajo.gov.ar/seguroc/indexsc.asp>, acesso em 22/03/2010). Só não cria mais os “empregos públicos” do PjyJHD.<sup>9</sup>

No início de 2007 havia 70 mil inscritos (Suplementos La Nacion de 15/09/2007, disponível em [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=943802](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=943802), acesso em 23/07/08), para uma meta de 300 mil em 2008.<sup>10</sup> Para tão baixa taxa de adesão, arrisco a hipótese de que, ao contrário da contraprestação em trabalho exigida pelo PjyJHD, realizado, em grande parte, nas comunidades de pertencimento dos usuários e através de tarefas simples, tendo o Estado como maior empregador, o Seguro exige que o usuário se capacite e se insira no mercado por si, o que significa um risco a ser avaliado no momento de optar. Até porque, os resultados do programa dependeriam de um contexto favorável e sustentado de crescimento do emprego. Por outro lado, deve-se registrar a relação desproporcional entre meta e contingente de “novos pobres”. Considerando-se um adulto por família, são 3.200.000 pessoas em 2006 (LOZANO e SALA, 2006), por-tanto, só 10% seriam atendidos.

Uma segunda “migração” acontece em 2009 com a criação do subsistema não contributivo de Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), através do Decreto de Necesidad y Urgencia nº 1602/2009, destinado a crianças e adolescentes pertencentes a grupos familiares não amparados por regimes pré-existentes e com adultos desocupados, atuando na economia informal, empregados domésticos incorporados em regime especial de seguridade e monotributistas sociais. Exclui quem recebe remuneração superior ao Salario Mínimo, Vital y Móvil

---

<sup>9</sup> Segundo a CTA (2006), a ação se apropria do nome da proposta da Frente Nacional contra la Pobreza (Frenapo), esvaziando seus conteúdos.

<sup>10</sup> Embora Daniel Arroyo, então Secretário de Políticas Sociais e Desenvolvimento Humano do MDS-AR, em apresentação feita em setembro de 2007 em Washington, afirme que o SCE já havia incorporado 250 mil beneficiários. Disponível em [Dados Plan Familias\\_Governo.ppt](#). Acesso em 20/04/08.

(SMVyM) e beneficiários de quais-quer prestações contributivas ou não contributivas, incluindo aposentadorias, pensões, seguro-desemprego e programas sociais, entre outros. Portanto, os beneficiários do PFIS e do PjyJHD passam automaticamente à AUH, rescindido o benefício anterior.<sup>11</sup>

A AUH consiste em uma prestação monetária a ser paga a um dos pais ou responsáveis por cada menor de 18 anos (até um máximo de cinco) ou sem limite de idade quando se trate de pessoa com deficiência. Os valores repassados são \$ 220 para o primeiro caso e \$ 880 para o segundo (desde dezembro de 2010), e equivalem aos recebidos pelos trabalhadores formais do primeiro patamar da escala salarial (LO VUOLO: 2010). 80% são sacados mensalmente e os 20% restantes reservados em poupança, a ser resgatada anualmente, mediante a comprovação pelo titular do cumprimento do acompanhamento de saúde e do ciclo escolar correspondente a cada faixa etária.

Sem dúvida, a AUH – apresentada como direito de seguridade social – amplia o escopo do PFIS, repassa um valor mais elevado e não impõe limites de prazo para ingresso ou quantitativo de beneficiários, desde que atendam aos critérios de elegibilidade. Nesse sentido, avança na universalização da proteção de renda a crianças e adolescentes.<sup>12</sup> Entretanto, ao menos por ora, não se trata de uma renda básica universal plena, já que, com o ingresso dos pais no mercado formal, os filhos passam a usufruir do benefício contributivo, sendo desligados da AUH. Ou seja, são prestações mutuamente excluídas e não cumulativas, persistindo a primazia do direito através do trabalho.

Tendo a classificá-la como próxima da renda assistencial tradicional, que seleciona seus beneficiários por “testes de meios”, transfere um valor mínimo e privilegia o trabalho como fonte de sobrevivência, inclusive permitindo – e, de certo modo, estimulando – o trabalho de rendimento inferior ao benefício, até o teto do SMVyM. Evidencia-se, também, sua afinidade com os objetivos e fundamentos dos clássicos programas de transferência de renda com condicionalidades,<sup>13</sup> que discriminam os trabalhadores pobres e suas famílias com controles e penalidades, os quais não se aplicam aos assalariados formais. Isso significa que crianças e adolescentes das famílias mais miseráveis e sujeitas a graves riscos sociais podem ficar excluídas a

---

<sup>11</sup> Sobre a continuidade de programas dissociados do requisito de ter filhos menores – como é o caso do SCE – permanecem dúvidas até o momento em que escrevo.

<sup>12</sup> Ainda assim, permanecem excluídos de qualquer benefício de renda mais de 20% dos menores de 18 anos (LOZANO E RAFFO: 2010, apud LO VUOLO: 2010).

<sup>13</sup> Coerentes com as concepções do BM, que vê as transferências de renda condicionadas para crianças e adolescentes como as mais eficazes no objetivo de romper o chamado ciclo intergeracional de pobreza.

qualquer tempo, além de serem submetidas ao mecanismo prévio da poupança compulsória de 20% do benefício. Outra distinção essencial de tratamento é que enquanto os primeiros só recebem a AUH, os segundos recebem outros auxílios (maternidade, nascimento, ajuda escolar etc). Ou seja, quanto pior o trabalho e menor a remuneração, mais baixo o benefício. O que confronta o princípio da equidade (*de forma igual*), que se associa ao da universalidade (*todos têm direito*) para configurar na sua integralidade totalizadora os direitos humanos.

É possível observar outras situações de exclusão, como os filhos cujo número excede cinco e aqueles cujos responsáveis são remunerados acima do SMV<sub>y</sub>M na informalidade, onde não recebem benefício do sistema previdenciário. Embora se deva considerar que a renda dessas pessoas é autodeclarada, logo passível de arbítrio pelo declarante a seu favor, o que é difícil de determinar com os mecanismos de controle existentes.

Cabe, ainda, perguntar como ficarão os rendimentos das famílias à medida que seus filhos completem 18 anos, sem que os adultos consigam ocupação regular. A dúvida procede porque a tendência natural é que os menores deixem de sê-lo. E então, as famílias voltam gradualmente ao patamar de miséria anterior à instituição da AUH e à condição de depender apenas do mercado de trabalho para sobreviver? Parece que permanecem vigentes e fortes as mesmas apostas: que os níveis de oferta de emprego vão se elevar e que as crianças educadas e saudáveis, por força da renda e das obrigações impostas pela AUH, terão melhores oportunidades de serem empregadas quando adultas.

Emilia Roca, subsecretária de Políticas de la Seguridad Social do Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010), define a AUH como uma estratégia de redução da pobreza e indigência enquanto se consolida um mercado de trabalho com maior grau de inclusão no emprego formal. A concepção oficial – que ela reproduz – é de que “a melhor política social é a geração de empregos de qualidade” O decreto que cria a AUH é cauteloso ao dizer que sua implantação não implica o fim da pobreza e que uma solução estrutural prossegue “afincada no crescimento econômico e na criação constante de postos de trabalho decente, elemento de coesão da família e da sociedade, aquele que permite o desenvolvimento da pessoa” (Decreto, p. 2).

Um dado que contradiz tais expectativas é trazido por Roca (*idem*, p. 24) e diz respeito à evolução da renda da população mais pobre entre 2006 e 2009. No período, quase metade (47%) da “saída da pobreza” deveu-se às transferências não contributivas de renda,<sup>14</sup> enquanto 21,4% a novos empregos formais e 10,7% a

---

<sup>14</sup> A AUH só foi estabelecida em fins de 2009 e se efetivou de maneira mais plena em 2010.

empregos precários. Tais números apontam para a relevância das transferências de renda na melhora das condições de vida da população pobre na comparação com oportunidades oferecidas pelo mercado de trabalho. Em 2006, quando o PIB cresceu 8,5%, o impulso no desenvolvimento social, embora sem diferença significativa, foi dado pelos novos empregos registrados: 27,3% contra 24,7% das transferências de renda. Mas vale destacar que a soma de empregos precários (10,9%) com a incorporação de um segundo emprego (21,4%) perfaz 32,3% e supera os demais índices. Isso significa que os trabalhadores argentinos tiveram que se submeter à precariedade e ao sobretrabalho – vale dizer, à insegurança e exploração – para garantir condições mínimas de reprodução social.

### **No Brasil**

O Programa Bolsa-Família foi criado em 2003, quando Lula assumiu a presidência do país. Embora mantendo políticas econômicas de viés “neoliberal”, com rigoroso regime de metas de inflação, superávit primário e juros básicos elevados, e política tributária regressiva, o presidente recém-eleito precisava corresponder às expectativas progressistas geradas e ao apoio que recebera de organizações populares e movimentos sociais no processo eleitoral. O PBF foi uma de suas mais fortes estratégias de conciliação social e legitimação política. E continua sendo no governo de sua sucessora.

Tem como referência principal o alívio imediato da fome e pobreza e oferece um benefício monetário entre R\$ 22 a R\$ 200 por mês (média de R\$ 95), de acordo com a renda familiar e o número de crianças e adolescentes até 18 anos. As famílias “indigentes” (com renda até R\$ 70/mês) recebem o benefício básico de R\$ 68, independente de terem filhos. Cada filho em idade escolar (de zero a 14 anos) dá direito a mais R\$ 22 (até três filhos), e cada adolescente (de 15 a 18 anos) a mais R\$ 33 ao mês (até dois). As famílias “pobres”, com renda por pessoa entre R\$ 71 e R\$ 140 mensais, recebem apenas o benefício variável para os filhos.<sup>15</sup>

O valor destinado às crianças pelo programa corresponde a menos de 1/2 dólar/dia (metade da linha de miséria do Banco Mundial), enquanto os assalariados formais gozam de isenção do imposto de renda de R\$ 150 por mês até o filho completar 21 anos, além de descontos referentes à educação e saúde privada. Recebem ainda um salário família de R\$ 29,41/ mês por cada criança até 14 anos, sem limite no número de filhos, além de auxílios natalidade, maternidade e outros. É importante observar

---

<sup>15</sup> Tais valores entraram em vigência a partir de 2009.

que tal valor é superior ao repasse do PBF para a mesma faixa etária. Reproduz-se aqui o trato discriminatório dos trabalhadores “pobres” verificado na Argentina.

Cabe destacar que os valores repassados são absolutos e não referenciados a qualquer indicador econômico (como o salário mínimo ou a cesta básica), embora já tenham sido ajustados por duas vezes desde o início do programa. Da mesma forma foram delimitadas as faixas de pobreza e de extrema pobreza. Isso significa que não acompanham os movimentos do custo de vida nem as reais necessidades sociais. A lógica governamental foi definir “politicamente” quantos pobres poderia atender e, a partir daí, que “esses seriam os pobres”, até porque não existe uma linha oficial de pobreza.<sup>16</sup>

O programa tem uma clara função de complementação de renda, que se confirma na pesquisa “Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família” (MDS-BR: 2010). 77% das famílias usuárias têm trabalhadores ativos, com renda de R\$ 48,69/mês (média familiar por pessoa). Acrescida do benefício passa para R\$ 72,42. Apesar da alta de 48,7%, permanece apenas ligeiramente acima dos R\$ 70 mensais que demarcam a linha de miséria do programa, mas causa impressão quando o governo anuncia que tirou milhões de famílias da miséria. O que é verdade nominal por pouco mais de dois reais.

Além do benefício, o programa propõe “acesso aos serviços públicos de saúde e educação” através das chamadas condicionalidades. De fato, sob pena de cancelamento do benefício, os usuários estão obrigados a cumprir um pacote básico de cuidados de saúde e garantir a frequência escolar de crianças e adolescentes. Sem caráter de contrapartida, oferece também programas “complementares”, com ênfase naqueles voltados para a geração de trabalho e renda, cujo propósito declarado é promover socialmente as famílias, para que possam (cada uma “por si”) superar a condição de pobreza.

Embora diferente da estratégia argentina de programas de emprego, o PBF sempre teve no acesso ao trabalho a sua “porta de saída” implícita. Espera-se que os usuários consigam elevar a renda domiciliar acima dos critérios de elegibilidade, abrindo “vagas” para postulantes inscritos e não atendidos. Este é o principal mecanismo de inclusão de novos usuários, já que o programa alcançou a meta projetada de 11 milhões de famílias.<sup>17</sup> Por isso, as declarações de renda são confrontadas aos

---

<sup>16</sup> Segundo fontes oficiais, o cálculo usado para as metas do PBF teve por base a proporção de famílias com renda mensal por pessoa de até meio salário-mínimo (R\$ 100,00) na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE) de 2002.

<sup>17</sup> A Pnad-2008 aponta que 45,7% das famílias brasileiras consideradas indigentes (renda por pessoa inferior a ¼ do salário mínimo) não são atendidas por nenhum programa federal de transferência de renda.

sistemas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e da Previdência Social, e os benefícios “indevidos” são cancelados. Tal mecanismo, combinado a atualizações periódicas no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) – que convoca os usuários a confirmar os dados declarados sobre seu perfil socioeconômico – e à “observação” dos técnicos sobre as condições de vida das famílias,<sup>18</sup> tem permitido uma espécie de rodízio de beneficiados.

De dois anos para cá a associação entre PBF e trabalho ganhou fôlego e se explicitou. Articulou-se o CadÚnico, os recursos para qualificação profissional do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, para oferecer cursos profissionalizantes na área de construção civil, visando a potencializar “portas de entrada” no trabalho, para usar a expressão oficial. Entre-tanto, a iniciativa esbarrou na baixa procura. Até janeiro de 2009, das 185 mil vagas disponíveis apenas 9.530 foram preenchidas (cerca de 5%). Este resultado foi, em parte, atribuído ao baixo nível de escolaridade e a um “efeito-acomodação” dos usuários.

Sem dúvida, os usuários do PBF têm baixa escolaridade: mais de 70% não completa-ram o ciclo fundamental (Pnad: 2006 e CadÚnico: 2008), mas deles se exige apenas a 4ª série do ensino fundamental concluída. O que nos leva a supor que a abstenção seja re-jeição deliberada, devida ao medo de perder um benefício regular e seguro em troca de uma duvidosa, precária e mal remunerada inserção no emprego, tal qual ocorreu com o SCE na Argentina. (Outra aproximação entre os dois programas – já podemos assinalar – é pela meta insignificante de pessoas a serem qualificadas: pouco mais de 5% dos 2.750.000 demandantes, considerando-se um adulto por família.) Os usuários desconfi-aram que o mero ato de dispor-se a fazer os cursos pode colocar em risco o acesso ao benefício. Até porque, como a ação se desenvolve em parceria com o MDS-BR, os elegíveis (por idade e escolaridade) são identificados pelo CadÚnico, convocados a se cadastrar no Sistema Nacional de Emprego (SINE) e incentivados a participar pelos técnicos municipais de assistência social. Entendem todo esse processo como de controle adicional e quase obrigação com o emprego. E questionam o valor de uma capacitação que não convence como perspectiva de um futuro melhor pelo trabalho do que o proporcionado pela renda assistencial, mesmo com seus valores insuficientes.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Para dizer o mínimo, trata-se de um mecanismo bastante subjetivo. Em “visitas” domiciliares (para a qual não são convidados) assistentes sociais avaliam as moradias onde vivem os usuários, os eletrodomésticos que possuem, o que dizem os vizinhos sobre seu padrão de vida, e verificam denúncias eventuais de fraudes (TEIXEIRA et alii.: 2008).

<sup>19</sup> Estudo recente reforça a hipótese ao mostrar discrepâncias entre o suplemento da Pnad-2006 sobre o PBF e o CadÚnico-2008. A desocupação parece estar “superdeclarada”, enquanto a renda

E têm razão, basta observar as condições do mercado da construção civil. Embora o crescimento do setor seja real e pujante, as formas de inserção tendem à precariedade. Na média, mais de 60% dos trabalhadores em atividade se enquadram nas categorias sem carteira assinada, terceirizados e autônomos. Destes, mais de 80% não contribuem para a previdência social. E são os que permanecem por mais tempo ocupados, confirmando a tese da transformação do assalariado em vendedor de serviços (GORZ: 2004 e LO VUOLO: 2004). Outro dado relevante é que o rendimento médio no setor caiu em paralelo à expansão das atividades (Dieese: 2009 e 2010), devido à desvalorização do trabalho proporcional à abundância de oferta.

Igualmente, já se admite a existência de beneficiários que, por seu “histórico de exclusão”, dificilmente conseguirão se empregar. “Estamos trabalhando para seus filhos, netos; para quebrar a pobreza entre gerações”, declarou o então ministro de Desenvolvimento Social ao jornal *O Globo* (p. 8, 23/01/09). Percebem-se aqui sutis mudanças de estratégia, embora mantido o discurso da aposta num futuro melhor dos filhos, que, obrigados a frequentar a escola e usar os serviços de saúde, teriam uma condição mais positiva face às exigências do mercado de trabalho. A capacitação profissional é incorporada ao escopo do PBF, mas bem delimitada em seu alcance e focada nos “menos pobres”. Já os “mais pobres” – aqueles sem condição de emprego – tendem a ser assumidos pelo governo como os que vão ficar para sempre no programa como uma espécie de “geração perdida”, apesar do caráter temporário estabelecido pela lei que regulamenta a concessão do benefício (Lei nº 10.836, de 09/01/2004).

## CONSIDERAÇÕES SOBRE AS MUDANÇAS EM CURSO

Começamos pela questão do trabalho. O que se destaca, antes de tudo, é que as mudanças evidenciam um padrão segmentado de política social, com categorias diferenciadas de cidadania e proteções igualmente diferenciadas, em substituição ao modelo com base no trabalho assalariado, que perde legitimidade a partir dos anos 80. Entre estas categorias emergentes, destaca-se a dos “pobres” destinatários das transferências de renda; na verdade, todos trabalhadores pobres ou pobres trabalhadores, descartáveis para o mercado de trabalho. E, entre eles, nova segmentação em empregáveis e não-empregáveis, com dois tratamentos correspondentes:

---

familiar por pessoa e o emprego formal “subdeclarados”. (BRITO e KERSTENETZKY: 2010)

um meramente assistencial para os “vul-neráveis” sem remissão e outro remetido explicitamente à problemática do trabalho.

Mas prevalece a tendência a não ressaltar em demasia a segunda diretiva, para não criar expectativas de que o mercado absorveria todos aqueles que buscam renda pelo trabalho, gerando/restaurando tensões que estariam sob controle. Daí, por exemplo, o recuo no PjyJHD (uma resposta ao conflito social originado no Movimento dos Desocupados) recomendado pelo BID ao governo argentino. Para este organismo, criou-se uma “situação preocupante devido à rápida expansão do número de beneficiários inscritos em um programa de empregabilidade, quando, por sua situação, deveriam estar inscritos em um de assistência”.<sup>20</sup> O PFIS surge como solução para reduzir a pressão sobre o mercado de trabalho num contexto de desemprego aberto que, embora acima de 8% em 2008, está muito abaixo dos 23% de 2002. O que conta com a atual “naturalização” do fenômeno da desocupação pela sociedade, que parece considerar níveis bem elevados dentro de um padrão aceitável.

É possível identificar-se cuidado e propósitos semelhantes na associação entre PBF e capacitação para o PAC, com sua seletividade e reduzida oferta de vagas. No Brasil, as mesmas mudanças no mercado e nas condições de trabalho não levaram a uma crise que ameaçasse as instituições políticas e o regime de acumulação. Até porque, diferente da Argentina, sequer metade da população economicamente ativa ascendeu ao emprego formal, mesmo no período desenvolvimentista. E, desde a década de 60, não houve mobilizações políticas por trabalho em nível nacional, apenas de segmentos de trabalhadores, como os do ABC paulista na década de 70 e do Movimento dos Sem Terra (MST), que ainda prosseguem. Mesmo assim, é preciso exercer o controle social dos “excluídos”. Esta parcela mais destituída – de gente que não completou o primeiro grau de escolaridade e sobrevive com renda familiar inferior a um salário mínimo – é também a parte da população que vive uma situação histórica de desemprego e precariedade (em sua maioria, não são trabalhadores expulsos do mercado formal em função dos processos de ajustes econômicos e produtivos, e sim que nele nunca ingressou) e para quem a melhor hipótese é a do trabalho eventual e desprotegido. Constituem a massa que pressiona os salários para baixo pelo simples fato de existir, embora jamais tenha ascendido à chamada sociedade salarial. E pressionam para cima os receios da

---

<sup>20</sup> A instituição, que financiava 70% do custo dos programas sociais, propôs – como condição para o desembolso de novos recursos – a classificação e transferência dos beneficiários (IEF-CTA: 2006).

sociedade afluente, pois representam a ameaça ora latente ora efetiva de violência contra as classes médias e ricas, tanto no campo quanto nas cidades.

De outra sorte, interessa perguntar se, aliada ao benefício monetário, a determinação de uma interface prioritária com as políticas de saúde e educação tem resultado na efeti-vação de um sistema de proteção social capaz de atender de forma adequada – quantita-tiva e qualitativamente – as famílias usuárias, de modo a promover a superação da con-dição de vulnerabilidade em que vivem e de contribuir, mesmo que num prazo mais alargado, para que tenham acesso a direitos sociais estabelecidos constitucionalmente.

Por ora, a resposta é não. Coerentes ao processo de privatização/mercantilização e redução dos serviços sociais públicos, os desenhos dos programas obedecem à lógica da “racionalização do atendimento”. O acesso à saúde é bastante restrito e não incorpora importantes necessidades dos grupos familiares para além de um “pacote mínimo”, composto por vacinas obrigatórias e precário acompanhamento nutricional até sete anos de idade, e acompanhamento pré-natal de gestantes e de mães que amamentam. Ficam privados de qualquer atendimento a quase totalidade dos adultos e todos os idosos, e derogado o princípio da integralidade que norteia a concepção de saúde como direito. Conformam-se um protocolo de “saúde para pobres”, distinto do oferecido aos que podem pagar por serviços no mercado.

O mesmo vale para a educação, área, que teria, na concepção vigente, papel relevante na interrupção do ciclo intergeracional da pobreza ao capacitar os indivíduos para o exercício da autonomia financeira, dando-lhes “empregabilidade”. Exige-se apenas a frequência escolar de crianças e adolescentes, que – por sinal – é de 85% para os alunos do ensino fundamental usuários do PBF, acima dos 75% estabelecidos pela Lei de Dire-trizes e Bases da Educação. No Brasil, o ensino médio público e gratuito é incapaz de oferecer vagas para todos os demandantes. Com o adicional de R\$ 33 por até dois jo-vens por família nesta faixa etária, deve prevalecer tendência ao aumento da matrícula. Todavia, isso não significa melhora nas taxas de conclusão, já que os novos beneficia-dos se encontram em situação de forte defasagem série/idade. Assim, numa boa hipóte-se, o benefício de renda pode contribuir para que concluam o ensino fundamental. Con-siderando as projeções de retração do mercado de trabalho em função da atual “crise”, a perspectiva realista é que o emprego possível será sempre o pior.

Para os trabalhadores “por trás dos pobres”, a política social liberal revisitada (VIANNA: 2008), oferece um benefício monetário insuficiente e uma qualificação pro-fissional que não garante o direito ao trabalho. Difunde a cultura da empregabilidade ou o estímulo a se apresentar disponível e adaptado às necessidades do mercado. Classifica e administra a pobreza para que esta não

se converta em risco social e político para a “governabilidade” do sistema. E, por fim, converte a insegurança generalizada num princípio de organização social. As pessoas são amedrontadas pela insegurança e desmoralizadas pela dependência. Estão prontas a aceitar imposições – condicionalidades, emprego forçado ou indecente, bens e serviços “pobres” para “pobres” – do mercado que emprega e do Estado que assiste.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arroyo, Daniel (2006). *Proposta de conversão dos Planos*. Apresentada na Asociación Argentina de Políticas Sociales em 19/04/2006. Disponível em <http://www.aaps.org.ar/desayunos.pdf>, acesso em 01/06/2007.
- Brito, Alessandra e Kerstenetzky, Celia (2010). *Perfil dos beneficiários e não-beneficiários do Programa Bolsa Família em termos de mercado de trabalho: considerações metodológicas e substantivas*. Trabalho apresentado no 13th International Congress of the Basic Income Earth Network. São Paulo: junho/julho de 2010.
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) (2010). *Boletim Trabalho e Construção*. Edições de setembro de 2009 e fevereiro de 2010.
- Gorz, André (2004). *Misérias do presente, riqueza do possível*. São Paulo: Annablume.
- Grassi, Estela (2010). Persistência da desigualdade e política sócio-trabalhista na Argentina: das transferências condicionadas ao salário universal por filho (AUH)”. Trabalho apresentado no Seminário Internacional *A configuração da proteção social na América do Sul hoje*. Rio de Janeiro: ESS-UFRJ, junho de 2010.
- Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (IEF-CTA). “Sin cambio de planes. Acerca de las medidas de reconversión del Programa Jefes y Jefas de Hogar”. Buenos Aires: 2006. Disponível em <http://www.institutocta.org.ar/spip.php?article123>. Acesso em 23/04/08.
- Lo Vuolo, Rubén (2004). “¿Hacia donde va la política social en la región? Los caminos alternativos de Argentina y Brasil”. Em *Revista Tesis* 11, nº 73. Buenos Aires: junho/julho de 2004.

- Lo Vuolo, Rubén (2010). “Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al “Programa Bolsa Família” de Brasil y a la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” de Argentina”. Documento de Trabajo N° 75. Ciepp – Centro Interdisciplinario para el estudio de políticas publicas. Buenos Aires: agosto de 2010.
- Lozano, Juan e SALA, Juan (2006). “La agudización y heterogeneización de la pobreza en Argentina”. Revista *Escenarios* 11. Buenos Aires: Espacio Editorial, noviembre de 2006.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS-AR) (2007). *Resumen Ejecutivo 2007 do Programa Familias por la Inclusión Social*. Buenos Aires.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS-BR) (2010). Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família. Brasília: maio de 2010.
- Paolo, Luis Di Pietro (Coordinador do Proyecto Objetivos de Desarrollo del Milenio do Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales) (2008). Datos fornecidos em entrevista a Regina Teixeira. Buenos Aires: 07 de julho de 2008.
- Roca, Emilia; Cappelletti, Beatriz; Langieri, Marcelo; Muscolino, Mónica; e Soto, Clarisa (2004). *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿Política de Empleo o Política Social?*. 6° Congreso Nacional De Estudios Del Trabajo. Aset. Buenos Aires.
- Roca, Emilia (2010). *Programas Sociales Actuales: Ingreso Universal por Hijo, un derecho, múltiples desafíos*. Trabalho apresentado na Jornada de Intercambio - Género y Pobreza. Organizado pelo Observatorio de Género y Pobreza e a Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires: 13/05/2010.
- Teixeira, Regina (et. alii) (2008). *Qualificação da Gestão do Programa Bolsa Família no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ESS-UFRJ, SEASDH-RJ e MDS-BR.
- Vianna, Maria Lúcia (2008). “A nova política social no Brasil”. Em Revista *Praia Vermelha*, N° 18. Rio de Janeiro: PPGSS/UFRJ.



# ISOMORFISMOS EN LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Marcelo Salas

## **Resumen**

El presente artículo pretende analizar la tendencia hacia la homogeneidad que están presentando los programas de lucha contra la pobreza de América Latina en los últimos 20 años. Se propone el estudio en profundidad de dos de los casos más exitosos y renombrados de la última modalidad de intervención de los gobiernos regionales, los programas de transferencia de ingresos condicionada. Para llevar adelante nuestro objetivo se realizó un estudio descriptivo con la intención de remarcar las similitudes y diferencias relevantes de cada uno de los casos. En este trabajo tomó especial relevancia el papel asumido por los organismos internacionales como fuentes de recursos financieros y normativos para los gobiernos de los países de la región.

**Palabras clave:** Isomorfismo institucional, Políticas Sociales, Organismos Internacionales, América Latina.

## **Abstrac**

This article tries to analyze the homogeneity tendency present in the Latin American's programs against the poverty. The paper compare two effective programs of last generation, characteristic of a set of programs, the Conditional Cash Transfer Programs. In order to find answer to the investigation question we decided to use a design with a descriptive emphasis, our interest was to characterize and to compare the selected programs, which allowed to understanding the process which these programs tend to homogeneity. In this work the role assumed by the international organisms like financial and normative sources took special relevance for the governments of the region.

**Keywords:** Institutional isomorphism, Social Policies, International Organisms, Latin America.

## 1. Introducción 1

Desde comienzos de la década de los '90 se asiste en América Latina a un proceso de homogenización en el diseño y los modos de intervención, por parte de los gobiernos, de los programas de lucha contra la pobreza. El fenómeno coincide con una situación inédita: la decisión de los organismos internacionales (OI) presentes en la región de convertirse en actores principales de la política social.

En este mismo período la definición de la pobreza ha virado hacia posturas que rechazan una definición unidimensional, como aquellas que se basaron con exclusividad en los ingresos o el consumo. Hoy se acepta que la pobreza responde a múltiples dimensiones que a su vez son relativas al contexto donde se generan. Sin embargo, las políticas sociales de la región han generado un conjunto de programas llamativamente similares.

Esta tendencia pareciera responder a la estructuración de un campo organizacional (DiMaggio y Powell, 1983) de la “nueva política social” en la región. Es decir, la generación de un área reconocible de institucionalidad, donde las distintas organizaciones encargadas de la producción de la política social son cada vez más identificables.

Para DiMaggio y Powell, el concepto que mejor captura el proceso de homogenización es isomorfismo organizacional. Este concepto indica que dentro de un mismo campo organizacional se restringe la fuerza de una unidad de una población dada para llevarla a parecerse al conjunto de la población según las condiciones que plantea el medio. Si bien esta propuesta se encuentra dentro del análisis sociológico de las organizaciones, entendemos que puede ser igualmente aplicable al campo de la política social.

Para llevar adelante nuestra investigación, optamos por comparar dos programas vigentes de última generación, el Programa Oportunidades de México y el Programa Puente de Chile. Ambos son característicos de un conjunto de estrategias conocidos como Programas de Transferencia Condicionadas (PTC)<sup>2</sup>.

Se prefirió un diseño con énfasis descriptivo con la intención de caracterizar y comparar los programas seleccionados, lo que nos permitió comprender el proceso por el cual estos programas tienden hacia la homogeneidad.

---

<sup>1</sup> El trabajo de investigación que da origen a esta presentación fue posible gracias al apoyo del Programa Alβan, Programa de becas de alto nivel de la Unión Europea para América Latina, beca n° E07M401256AR

<sup>2</sup> En inglés se los conoce como *Conditional Cash Transfers* (CCT).

El trabajo de campo consistió en la recolección de información de documentos oficiales de los programas así como material de los OI participantes, evaluaciones externas y otros artículos. Con ellos se generó un conjunto de categorías relevantes que nos permitieron comparar los programas y las conexiones necesarias con el contexto general de las políticas sociales latinoamericanas.

Optamos por este diseño ya que si bien, por un lado, existen distintos trabajos que tratan la existencia de campos organizacionales y presiones isomórficas y, por otro lado, encontramos un vasto material en el análisis de los programas de lucha contra la pobreza, no hallamos antecedentes que intenten vincular estas dos áreas temáticas.

## **2. Aportes del nuevo institucionalismo sociológico para el análisis de las políticas sociales**

Existe en la sociología de las organizaciones una larga tradición teórica y empírica enmarcada dentro de la escuela institucional y el nuevo institucionalismo. Uno de sus hallazgos más importantes parte de los aportes de Philip Selznick (1949), donde se señala que la dinámica organizacional es frecuentemente afectada por fuerzas externas provenientes de su medio ambiente institucionalizado. Ante esta situación los actores organizacionales necesitan desarrollar estructuras y comportamientos que les permitan superar los embates de dichas fuerzas institucionales.

Otro hallazgo interesante se deriva del hecho de que al realizar adaptaciones estructurales, los agentes organizacionales a menudo se desvían de su misión formal, por ejemplo, cuando las reglas y procedimientos de gestión (los medios) se convierten en fines, lo que Robert Merton (1964) llamaba “desplazamiento de metas”. Por esta razón, resulta evidente que los actores organizacionales poseen una dimensión simbólica, expresada en forma de reglas y procedimientos institucionalizados que tienden a ser incompatibles con la eficiencia organizacional y con el desempeño efectivo de tareas (Meyer y Rowan, 1977; DiMaggio y Powell, 1983 y 1991).

Desde esta perspectiva se asume que las presiones del contexto institucional se convierten en generadoras potenciales de pautas de comportamiento socialmente aceptadas que propician en las organizaciones una tendencia a la uniformidad y a la estabilidad, más que a la diversidad y al cambio (Meyer y Rowan, 1977). Esta asunción replantea la noción del paradigma racional que considera que el actor organizacional es capaz de decidir con plena autonomía el destino de una entidad, es un giro hacia explicaciones culturales y cognoscitivas que no pueden ser reducidas a las agregaciones de los motivos o los atributos de los individuos (DiMaggio y Powell, 1991).

La “maduración” de la organización responde a la construcción de un entramado simbólico, más que a sus “funciones”. Cumplen sus acciones no por la búsqueda de la efectividad en el logro de sus objetivos, sino a partir de la racionalización de “mitos y ceremonias” que se legitiman en el ambiente organizacional y facilitan su supervivencia. Los “mitos” se convierten en técnicas institucionalizadas que hacen ver a las organizaciones que las utilizan como más adecuadas y racionales al margen de su posible impacto positivo en el desempeño organizacional (Meyer y Rowan, 1977).

La tarea esencial de los actores organizacionales, entonces, es evitar la ilegitimidad que puede provocar el no adecuarse a los mitos racionalizados, lo que a su vez podría dificultar el acceso a los recursos necesarios para el éxito. En la práctica, los esfuerzos de adecuación mantienen las apariencias y dan validez a una organización; se debe mantener la apariencia de que los mitos efectivamente funcionan (Meyer y Rowan, 1977).

La búsqueda de la legitimidad se vuelve una dinámica común entre los actores institucionales de un mismo campo provocando la adopción generalizada de estructuras homogéneas. De esta manera, las organizaciones de un mismo campo organizacional tienden a volverse homogéneas, lo que les proveen dos ventajas principales: ser reconocidas como legítimas y/o válidas por su entorno, lo que les posibilita el éxito y, además, disminuir la incertidumbre. (Meyer y Rowan, 1977; DiMaggio y Powell, 1983; Scott, 1991).

La centralización de los recursos dentro de un campo favorece la homogenización poniendo a las organizaciones bajo presiones similares de los mismos proveedores. Esta situación trabaja recíprocamente con la ambigüedad tanto de la incertidumbre como de los objetivos para aumentar su impacto. En este punto nos parece central la entrada de los OI como fuentes de financiación y centro generador de “ideas” de las políticas sociales latinoamericanas.

Siguiendo este desarrollo teórico se puede plantear la siguiente hipótesis de trabajo: La tendencia hacia la homogeneidad de los programas de lucha contra la pobreza se debe a la conformación de un campo organizacional de las políticas sociales latinoamericanas. La conformación del campo organizacional se explica, principalmente, por la centralidad de la fuente, tanto financiera como normativa, que se traducen en presiones isomórficas desarrolladas por los organismos internacionales que financian y/o promocionan este tipo de programas.

### 3. Los programas de transferencia condicionada

Como es sabido en los años '80 se inició un amplio proceso de reestructuración de los Estados de la región, llevados adelante mediante medidas de ajuste estructural. Los criterios económicos del modelo de desarrollo que se estaba inaugurando pretendieron alcanzar los equilibrios macroeconómicos; reducir la alta inflación y retirar al Estado de ciertas áreas en las que serían más eficientes los actores privados.

En este contexto emergió una nueva forma de hacer política social, orientada en sus inicios a rectificar los efectos del ajuste estructural y que posteriormente se extendió a áreas como: la atención a los pobres, la contención de la exclusión y el desarrollo.

En este proceso aparecen como actores fundamentales OI, fundamentalmente, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero también diversas agencias de Naciones Unidas.

Simultáneamente, en este período la mayoría de los países de la región reforman su institucionalidad social, se reorganizan las instituciones gubernamentales a cargo de los aspectos sociales, generando nuevas instituciones (Ministerios, Secretarías, Agencias, etc.) o reestructurando las existentes.

Si bien a comienzos de los años '90 se observan avances en la reducción de la pobreza, no se pudo dar respuesta a la persistencia de la pobreza extrema y menos aún a la firmeza de la desigualdad en la distribución del ingreso. Para el año 1990 se estimaba que la pobreza alcanzaba al 48,3% de la población latinoamericana, aproximadamente unos 200 millones de personas, y la indigencia al 22,5%, unos 93 millones (CEPAL, 2007).

Si bien para 1999 se había logrado reducir en términos relativos la pobreza a un 43,8% y a un 18,5% la indigencia, en términos absolutos la pobreza representaba unos 11 millones de personas más. Las distintas crisis experimentadas por los países de la región volvieron a mostrar la debilidad de las estrategias en la lucha contra la pobreza, en 2002 la pobreza alcanzó casi al 45% de la población, unos 221 millones, y la indigencia al 19,4%, 97 millones (CEPAL, 2007).

No se cumplieron los supuestos que sostenían que mantener los equilibrios macroeconómicos internos conjuntamente con la apertura externa y la reestructuración del sector público, garantizarían un crecimiento económico estable y dinámico, reduciendo la pobreza y mejorando el bienestar general.

En este contexto vuelve a estar en el centro del debate de los gobiernos, OI y académicos las posibilidades de universalizar para mejorar la protección social. Para esto se propone como guía el enfoque basado en los derechos, pero aún

expresando la necesidad de aplicar criterios de selectividad con respecto a los grupos de menores recursos, el objeto es ampliar la titularidad efectiva de derechos a quienes se encuentran más privados de ella. (CEPAL 2006, y Molina, 2006).

En esta línea, y en base a la experiencia y trayectoria de programas sociales desarrollados en América Latina de mediados de los años '90 se han ido sumando una nueva generación de iniciativas denominadas "Programas de Transferencias Condicionadas" (PTC), cuyo objetivo es producir sinergias entre las distintas dimensiones del desarrollo del capital humano a lo largo del tiempo y transferencias monetarias o en especies. Estos programas, han sido los que más se han difundido en términos de cobertura y de recursos en los últimos años en los países de la región (Villatoro, 2005a y Arraigada 2007).

En términos generales, los PTC consisten en transferencias de recursos a familias pobres que deben comprometerse a cumplir ciertas metas en educación, salud y nutrición. Estos programas se caracterizan por establecerse como sistemas centralizados y masivos, son administrados generalmente por los estados nacionales y buscan lograr grandes coberturas, si es posible "universalizar" el beneficio en la pobreza. Se supone que estas intervenciones permiten combinar el alivio de la pobreza a corto plazo con objetivos a mediano y largo plazo mediante el desarrollo del capital humano para superar los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza (Rawlings, 2006).

Este tipo de programas se propusieron como instrumentos que permitieran articular la política económica con la política social, pero sin que dependa de la inserción en el mercado de trabajo formal de los potenciales beneficiarios. También busca superar las fragmentaciones que supuso la política social hasta finales de los '90 para poder ordenar la inversión en gasto social, la posibilidad de conectar las políticas universales con las selectivas y los distintos niveles jurisdiccionales para lograr la eficacia que no se logró con el modelo anterior.

#### **4. Los Programas "Puente" y "Oportunidades".**

En esta sección presentaremos las características generales de los programas seleccionados analizando la información que arrojan los documentos oficiales y otros artículos.

El Programa Oportunidades (OP) de México es uno de los pioneros en la región, su origen se remonta a 1997 donde se estableció con el nombre PROGRESA y estaba destinado a la pobreza rural. En el año 2002 se extiende a zonas urbanas y cambia de nombre. El programa nace en el contexto de la incorporación del México

al NAFTA y combinó el componente liberal del sistema de subsidios anteriores (vouchers o entrega directa de alimentos), lo masificó, lo territorializó y le agregó las condicionalidades.

El OP forma parte de la estrategia gubernamental “Contigo Podemos” que integra las políticas sociales del Gobierno Federal, surge como una respuesta a las consecuencias de las crisis económicas producida entre los años 1994 y 1996, situación que no sólo frenó la reducción de la pobreza, sino que la aumentó agravando los indicadores de bienestar en extrema pobreza y en especial la rural (Levy, 2005). En ese momento instrumentos como los subsidios alimentarios y los programas de promoción del empleo demostraron su ineficacia para revertir la situación.

Por otra parte, seleccionamos el Programa Puente de Chile (PP) por la interesante evolución de los datos macroeconómicos y la reducción de la pobreza que lleva adelante este país desde su vuelta a la democracia. Pero entre los años 1998 y 2000, la reducción de la pobreza comenzó a desacelerarse, mientras que el número absoluto de indigentes experimentó un leve aumento (Serrano, 2005). Esta situación llevó a replantear su estrategia de lucha contra la pobreza, en el año 2002 se avanzó en la implementación de un programa de transferencia condicionada siguiendo el modelo mexicano.

El caso del PP surge como una iniciativa gubernamental que busca erradicar la pobreza “extrema”, el núcleo duro de pobres persistentes que “resistió” a las intervenciones anteriores, alrededor de 225.000 familias. En su diagnóstico el gobierno chileno constató que esta población no conocía sus derechos ni la oferta gubernamental de servicios para atenderlos, lo que se plasmó el objetivo del programa: “construir un puente entre ellos y sus derechos, que pueden ejercer para derrotar su condición de extrema pobreza” (MIDEPLAN, 2004) Al igual que el OP, también se enmarca dentro de un sistema de protección social más amplio, el Sistema de Protección Social Chile Solidario.

El análisis de contenido de los documentos seleccionados nos permitió seleccionar un conjunto de categorías relevantes con las que hemos elaborado una matriz de análisis que convertimos en un cuadro esquemático que nos permitirá visualizar la similitud de los programas.

Seleccionamos 10 dimensiones de análisis, que subdividimos en 37 propiedades comparables, que nos permitieran visualizar la existencia o no de similitud entre los programas. Encontramos 29 coincidencias y cuando analizamos las diferencias encontramos que responden a cuestiones puntuales de diseño de los programas, fundamentalmente el programa chileno ha desagregado más meticulosamente sus acciones.

### Comparación de ítems relevantes “Oportunidades” y “Puente”

<b>Categorías y propiedades</b>	<b>Programa Oportunidades</b>	<b>Programa Puente</b>
<b>Financiación Externa</b>	X	X
<b>Objetivos del Programa</b>		
- Capital Humano	X	X
- Perspectiva de derechos	X	X
- Apoyo Psicosocial	.....	X
- Interrupción de la pobreza	X	X
<b>Unidad de Intervención</b>		
- Familia u hogar	X	X
<b>Acciones concretas</b>		
- Transferencia monetaria	X	X
- Atención a la Salud	X	X
- Mejoras en la nutrición	X	X
- Capacitación promocional	X	X
- Acciones tendientes a mejorar el capital social	.....	X
<b>Titularidad del beneficio</b>		
- Prefencia la Mujer	X	X
<b>Condicionalidades / compromisos</b>		
- Regularización de la situación de identidad	.....	X
- Asistencia regular de los niños a la escuela	X	X
- Asistencia a controles de salud (cuando corresponda)	X	X
- Asistencia a cursos y/o talleres de dinámica familiar y salud reproductiva (cuando corresponda)	X	X
- Asistencia a talleres de trabajo y empleo (cuando corresponda)	.....	X
- Mejora habitacional (cuando corresponda)	.....	X

<b>Beneficio</b>		
- Transferencia monetaria	X	X
- Beneficio por niños en edad de escuela	X	X
- Beneficio a la vejez o invalidez	.....	X
- Apoyo a la nutrición	X	X
- Apoyo al consumo de agua potable	.....	X
- Acceso preferente a cursos de promocio social	X	X
<b>Focalización</b>		
- Selección geográfica	X	.....
- Elaboración de registro de beneficiarios y posibles beneficiarios	X	X
- Elaboración de encuesta caracterización social	X	X
- Utilización de "puntajes" para la selección.	X	X
- Necesidad de aceptación expresa del beneficio.	X	X
<b>Articulación con gobiernos locales</b>		
	X	X
<b>Generación de un sistema de evaluación y monitoreo</b>		
- Cuantitativos	X	X
- Cualitativos	X	X
- línea de Base	X	X
- Análisis de impacto	X	X
- Evaluación externa	X	X
<b>Participación activa del ente de financiación externa</b>		
	X	X

Si bien los diseños de intervención para la lucha contra la pobreza de estos dos países son muy similares, es sencillo reconocer que la estructura de sus poblaciones pobres son distintas. Tanto en las magnitudes, como la distribución en zonas

urbanas o rurales, así como la composición por sexo y la situación de escolaridad, se pueden encontrar profundas diferencias.

Por otra parte, estos programas cuentan con una fuerte dependencia de la financiación internacional, el OP recibió por parte del BID 2.600 millones de dólares, lo que representa un 30,68% de del total de fondos recibidos por esta institución. Por su parte el PP recibió 210,71 millones por parte del BM (9,7% del total de fondos recibidos por BM).

Otro indicador relevante es la presión normativa ejercida por los OI a partir de su producción de una masa muy considerable de documentos y encuentros destinados a analizar y promocionar distintos tipos de intervención específica en estas temáticas. Son justamente estos años donde la producción sobre esta temática particular tomaron un rol central en sus discursos.

## 5. Conclusiones

Al inicio del trabajo nos preguntábamos acerca del proceso por el cual los gobiernos latinoamericanos se adaptan a las presiones de los OI puntualmente en la formulación de los programas de lucha contra la pobreza.

Para ellos hemos comparado dos programas de gran relevancia para la región y hemos demostrado que a pesar de pequeñas diferencias de diseño, ambos comparten un gran número de acciones concretas y supuestos que nos llevan a pensar en la existencia de presiones externas que tienden a la generar esta similitud. Esta homogeneidad no se puede entender con exclusividad a través del análisis del modelo de desarrollo económico y social asumido por los países de la región, como fue hasta los años '80. Aquí, la entrada de los OI en la elaboración de los diseños ha logrado que la arquitectura de los programas de lucha contra la pobreza y las acciones concretas se vuelvan extremadamente similares.

Esta situación trasciende los programas analizados, si recorremos la región observamos en la actualidad existencia de un gran número de programas similares.

Comprendemos que este proceso puede explicarse a partir de la estructuración de un campo organizacional que se manifiesta en la centralidad de las fuentes financieras y normativas de los programas.

Pudimos ver que los programas se plantean objetivos diferentes, para el caso chileno el objetivo del programa era el acabar con el núcleo duro de la pobreza persistente, mientras que México se planteaba atacar los factores estructurales de la pobreza para aliviar las consecuencias que dejó la crisis económica de mediados de los '90. Estos puntos de inicio disímiles no provocaron programas distintos. Esta

situación también se demuestra en la incorporación de un conjunto de requisitos metodológicos requeridos explícitamente por los organismos financiadores, como son el énfasis en la focalización, la extensión de la cobertura y los componentes de evaluación y monitoreo, donde en ambos casos se comparten los mismos criterios.

Pareciera evidente que la centralización de los recursos provoca la homogeneidad poniendo a los gobiernos bajo presiones de requisitos similares. A esto se suma la identificación de un viraje concreto de los OI a principios de los años '90. Hemos observado en este proceso como se ha elevado el peso de los fondos a partir de este momento a la par del aumento de la deuda externa de los países analizados.

Este escenario ha llevado a la necesidad de profesionalización de las políticas sociales. Situación que llevo a la creación de espacios específicos para la gestión de los programas sociales y la generación de un extenso corpus de material teórico y metodológico en un tiempo relativamente corto.

Este proceso de presión normativa se completó con las posibilidades de interconexión de los espacios para el análisis de las políticas sociales y la gestión de la pobreza que han generado los OI en este mismo período. Ha sido notoria su ocupación por generar espacios de debate e intercambio entre los profesionales de este nuevo espacio.

Por otra parte, encontramos en la implementación de estos programas ciertas contradicciones que los alejarían de la racionalidad pretendida, lo que también abona a la idea de las presiones isomórficas. Pareciera que la perspectiva de los derechos asumida no va en el mismo sentido que las pretensiones de focalización de los programas, si bien su justificación se basa en el potencial redistribuidor, esto queda cuestionado cuando observamos que los programas no tienen garantizada su continuidad y, además, presentan un tiempo limitado de apoyo a las familias. También los programas analizados presentan una gran dependencia a los fondos de los OI y de momento nada indica que si estos vuelven a cambiar sus intereses los programas puedan mantenerse por si solos.

Esta situación termina por cuestionar la calidad de la inclusión pretendida, al no estar garantizado la continuidad de los programas, no queda garantizado el ejercicio de los derechos en el futuro. Esta situación se suma a la casi nula promoción de la inclusión en el circuito productivo. Los PTC buscaron salir de la esfera del mundo del trabajo, se entiende que esto no puede ser un freno para la selección beneficiarios, pero una vez que finalizan los programas no estaría garantizada la inclusión social de las familias y, por lo tanto, también peligraría el ejercicio de sus derechos. Si bien la focalización puede ser un efecto redistributivo en el corto plazo, sin estar garantizada la continuidad, no queda claro que este sea un mecanismo para llegar a sociedades más igualitarias.

Por otra parte, los PTC no superarían algunos de los postulados básicos de las políticas sociales iniciadas en los '90 que buscaban superar. Se apuesta a la supuesta libertad de elección de las familias tanto en el consumo de bienes básicos como en la búsqueda de escuelas o el hospital al que acudirán. También se mantiene dentro del esquema compensatorio de la década anterior, aún cuando pretende fijar normas de responsabilidad con sus contrapartidas a los beneficiarios.

En suma, el conjunto de actividades realizadas por los OI en función de la gestión de la pobreza y la aceptación de los gobiernos de estas presiones nos permiten hablar de la existencia de un campo organizacional que produce un tipo puntual de programas para el ataque a la pobreza que se legitiman en ese campo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, Irma (Ed.) (2005). Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza. Santiago de Chile CEPAL-Cooperazione Italiana.
- \_\_\_\_\_ (2006). "Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia". Cuadernos de la CEPAL, Serie Políticas Sociales n° 119. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ y Mathivet, Charlotte (2007). "Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores". Cuadernos de la CEPAL, Serie Políticas Sociales n° 134. Santiago de Chile.
- Ayala Consulting (2003): 1<sup>ST</sup> World Bank Workshop on Conditional cash transfer programs (CCTS): Operational experiences. Final Report, Quito.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002): Entendiendo las barreras a la acumulación del capital humano en zonas urbanas: una agenda de ajustes al programa oportunidades plan de operaciones. Plan de operaciones. Representación México. Ciudad de México. Disponible en: <http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata>
- \_\_\_\_\_ (2003): Una nueva generación de programas sociales. Serie IDEAS-Departamento de investigación. Washington, DC. Disponible en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/publ-Vol1s.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2005): Programa multifase para la consolidación y expansión del programa de desarrollo humano "oportunidades" fase II. Informe de

evaluación. Representación México. Ciudad de México.

- \_\_\_\_\_ (2007): La cohesión social en América Latina y el Caribe Análisis, acción y coordinación. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC.
- \_\_\_\_\_ (2008a): ¿Los de afuera? Patrones de cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Copublicado con: David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University.
- \_\_\_\_\_ (2008b): Perfil de proyecto. Programa de desarrollo humano Oportunidades. Washington.
- Banco Mundial (2003). Programa de desarrollo humano oportunidades aspectos operativos: fortalezas y retos. En World Bank, Washington, disponible en: [www.SafetyNets\Mexico CCT Workshop\Mexico.doc](http://www.SafetyNets\Mexico CCT Workshop\Mexico.doc)
- \_\_\_\_\_ (2008). Social Protection sector strategy: From safety net to springboard. Washington. En [www.worldbank.org/safetynets](http://www.worldbank.org/safetynets)
- Barrientos, Armando y Shepherd, Andrew (2003). Chronic Poverty and Social Protection. Conference on Chronic Poverty. Manchester, University of Manchester.
- Bate, Peter y Veracruz, Tlicalco (2008). "Oportunidades para una vida mejor". En Revista BIDAMERICA, revista del Banco Interamericano de desarrollo., 7 de julio de 2008. <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3038>
- Camín, Castrar y Sotos (2003). Programa Chile solidario: Análisis y comentarios. Serie informe social N° 74, Fundación Libertad y Desarrollo. Santiago de Chile.
- Ceballos, Marco (2008). Chile: un caso latinoamericano de política social post-ajustes estructurales. Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Coloquios, [En línea], Puesto en línea el 14-01-2008. URL: <http://nuevomundo.revues.org/index11212.html> Consultado el 13 septiembre 2008.
- CEPAL (2000). La brecha de la equidad: Una segunda evaluación. Segunda conferencia regional de seguimiento de La cumbre mundial sobre desarrollo social. Santiago de Chile, 15 al 17 de mayo de 2000.
- \_\_\_\_\_ (2006). La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. LC/G.2294(SES.31/3), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2007). Panorama social de América Latina 2006, LC/G.2326-P,

Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_ (2008). Panorama social de América Latina 2007, LC/G.2326-P, Santiago de Chile.
- Coady, David; Grosh, Margaret & Hoddinott, John (2004). La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencias. Washington, Banco Mundial- IFPRI.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2004). Ley general de desarrollo social. Ciudad de México DOF 20-01-2004.
- \_\_\_\_\_ (2007). Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Ciudad de México.
- Dimaggio, Paul y Powell, Walter (1983). "The Iron Cage Revisited: Institucional isomorphism and collective rationality in organizational fields. En *American Sociological Review*, Vol. 48, N° 2 (April 1983), pp. 147-160.
- \_\_\_\_\_ (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, University of Chicago press.
- Franco, Rolando (1996). "Los paradigmas de la política social en América Latina". Santiago de Chile. En *Revista de la CEPAL* n° 58, Abril 1996, pp.9-22.
- Godoy, Lorena y Rangel, Marta (1998). "Nuevas Experiencias en política social: Los Fondos de Inversión Social en América y el Caribe". Asunción, en: *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 35, 1998, N°101 pág. 147-182.
- Herrera Gómez, Manuel y Castón Boyer, Pedro (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Ed. Ariel Sociología, Barcelona.
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), (2007). *Evaluación Específica de la Calidad de los Servicios que ofrece el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Universidad Iberoamericana. Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_ (2006a). *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*. Universidad Iberoamericana. Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_ (2006b). *Evaluación de Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y Apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006*. Informe de avance del 27 de septiembre de 2006. Universidad Iberoamericana. Ciudad de México.
- International Poverty Centre (2008). *Cash Transfers Lessons from Africa and Latin*

America. En: Poverty in Focus N°15, Agosto de 2008. [www.undp-povertycentre.org](http://www.undp-povertycentre.org)

- Larrañaga, Osvaldo (2005). Focalización De Programas En Chile: El Sistema CAS. Serie de Documentos de Discusión sobre redes Protección Social. Unidad de la Protección Social Red de Desarrollo Humano El Banco Mundial. Washington, DC.
- Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez (2005). Sin herencia de pobreza: el programa Progresas – Oportunidades de México. Banco Interamericano de Desarrollo Editorial Planeta Mexicana, S.A. Ciudad de México.
- Merton Robert K. (1964), Teoría y estructura sociales. Pp. 202-229. Fondo de Cultura Económica, México.
- Meyer John W. & Brian Rowan (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". En: The American Journal of Sociology, Vol. 83, No. 2, (Sep., 1977), pp. 340-363 Published by: The University of Chicago Press.
- Meyer, John W. y Scott, Richard W. (1983). "Centralization and the Legitimacy Problems of Local Government". Pp. 199-215 in Organizational Environments: Ritual and Rationality, edited by John W. Meyer and W. Richard Scott. Sage publication Bervely Hills, California.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile (2002). Estrategia de intervención integral a favor de familias en extrema pobreza. División Social, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004). Conceptos fundamentales. Sistema de protección social Chile Solidario. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004). Decreto -235. Reglamento para la aplicación de la ley nº 19.949, que crea el sistema de protección social denominado "Chile Solidario". Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004). Proyecto de ley nº 19.949, para establecer un sistema de protección social para las familias en situación de extrema pobreza "denominado" Chile Solidario. Diario oficial nº 37878. Santiago de Chile.
- Molina, Carlos G. (2002). Entrega de servicios sociales. Modalidades y cambios recientes en América Latina. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington DC.

- \_\_\_\_\_ (2006). Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo Washington, D.C.
- Moreno, Luis (2007). "Lucha contra la pobreza en América Latina: ¿selectividad y universalismo?". Documento de trabajo 07-05 Unidad de Políticas Comparadas Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Madrid.
- Orozco, Mónica y Hubert, Cecilia (2005). "La Focalización En El Programa De Desarrollo Humano Oportunidades De México". En Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social n° 053. Unidad de la Protección Social Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial.
- Rawlings, Laura (2004). New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs. Social Protection Unit Human Development Network The World Bank. [www.worldbank.org/safetynets](http://www.worldbank.org/safetynets)
- \_\_\_\_\_ & Bénédicte de la Briere (2006). "Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?" En: Social Protection Discussion Paper No. 0603. The World Bank, Washington, DC
- \_\_\_\_\_ y Gloria M. RUBIO (2003). "Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo: lecciones desde América Latina". En: Cuadernos de Desarrollo Humano, número 10. Secretaría de Desarrollo Social, del gobierno de E.U. México.
- Repetto, Fabián (2002). Argentina, Chile y México en la primera década del Siglo XXI: las políticas frente a la pobreza como desafío de "segunda generación". Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Riquelme, Verónica y Valenzuela, María Elena (2005). Chile Solidario y los desafíos de la igualdad. OIT, Santiago de Chile.
- Salas, Marcelo (2008). Isomorfismo en los programas de lucha contra la pobreza. Los programas "Oportunidades" y "Puente". Tesis de Master, no publicada. Programa de Master en Investigación en Sociología de la Universidad de Barcelona, España.
- Scott, Richard W. (1995). Institutions and Organizations. California: Sage Publications.
- Selznick, Philip (1949). "TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization". University of California Press. Place of Publication:

Berkley, California <http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=72373841>

- Serrano, Claudia (2005). "Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente – Chile solidario". En CEPAL, Reunión de expertos: "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales" 28 y 29 de junio 2005 Sala Raúl Prebisch. Santiago de Chile.
- Solimano, Andrés (2005). "Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales". En Revista de la CEPAL n° 87, Diciembre 2005, pp.45-60. Santiago de Chile.
- Tabor Steven R. (2002). Transferencias directas en efectivo. Social Protection Unit Human Development Network The World Bank. [www.worldbank.org/safetynets](http://www.worldbank.org/safetynets)
- Vega, Osvaldo (2006). "La Paradoja de la Política Social y el Programa Puente: Superación de la extrema pobreza o inclusión/exclusión social". En Revista Mad. No.15. Septiembre 2006. Departamento de Antropología. Universidad de Chile <http://www.revistamad.uchile.cl/15/vega.pdf>
- Villatoro, Pablo (2004). "Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias". Cuadernos de la CEPAL, Serie Políticas Sociales n° 87. Santiago de Chile.
- Villatoro, Pablo (2005a). "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina". En: Revista de la CEPAL n° 86, pp. 86-101. Santiago de Chile.
- Villatoro, Pablo (2005b). "Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en las familias algunas reflexiones". En CEPAL, Reunión de expertos: "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales" 28 y 29 de junio 2005 Sala Raúl Prebisch. Santiago de Chile.



# SOCIABILIDADES, TRAJETOS E DESENCAIXES: BOLSA FAMÍLIA E AGRICULTORES FAMILIARES NO SEMIÁRIDO BAIANO

Celso Antonio Favero

## RESUMO

Neste trabalho são estudados processos de produção de sociabilidades através da apropriação/uso/representação do dinheiro do Programa Bolsa Família (PBF) por agricultores familiares do Território de Identidade Bacia do Jacuípe, no semiárido baiano. Com base em resultados de pesquisas empíricas, indaga-se: como esses agricultores familiares fazem a apropriação/uso/representação desse dinheiro, assimilando-o na sua vida cotidiana e reorganizando-a? Entende-se que essa dinâmica induz mudanças (formulam trajetos e produzem desencaixes) nos modos de viver/significar o rural; que elas se manifestam tanto nos processos de monetarização das ações/relações sociais tecidas na vida do dia-a-dia quanto nos encontros/desencontros entre esses agricultores, que labutam na fronteira entre o território chão da vida do dia-a-dia e os múltiplos territórios que provocam e invadem a sua vida. O trabalho foi organizado em três momentos: no primeiro é desenhado o cenário/chão da vida desses agricultores; no segundo se tenta interpretar a ação do Estado no território/vida desses agricultores; finalmente, são elaboradas algumas hipóteses que, entende-se, poderão contribuir para um melhor conhecimento desses processos.

**Palavras-chave:** Sociabilidade, Trajetos, Desencaixe, Dinheiro.

**ABSTRACT** - This paper analyzes the production processes of sociability produced by appropriation/use/representation of the money provided by the Programa Bolsa Família by family farmers in the Territorial Identity Jacuípe Basin in the Bahia Semi-arid Region. Based on the results of empirical studies the research question which guides this article is: how do these family farmers appropriate/use/represent the money in order to reorganize their daily lives? It seems that the introduction of the family

allowance leads to changes (new path and disembedding) in the way they live and see themselves. The money also contributes to new actions and social relationships weaved into their daily lives as well as creating pros and cons among these farmers who labor in the frontier of their day-to-day realities and the multiple territories which have provoked and invaded their lives. The paper has been organized in three parts: a) the life scenario of the farmers; b) the interpretation of the State action on their lives; c) hypothesis are elaborated in order to contribute to a better understanding on these processes.

**Keywords:** Sociability, Path, Disembedding, Money.

## INTRODUÇÃO <sup>1</sup>

Este trabalho resulta de um projeto de investigação realizado pelo Grupo de Pesquisa “Territórios, hegemônias, periferias e ausências” da Universidade do Estado da Bahia. O projeto tem o objetivo de produzir conhecimentos a respeito da “in-segurança” alimentar e nutricional no semiárido do Nordeste, o que requer estudar as mudanças produzidas nos últimos anos na região e, assim, os modos atuais de produzir/consumir alimentos. Entende-se, no âmbito do projeto, que toda pesquisa científica envolve escolhas sociais e políticas; que essas escolhas podem contribuir para a produção de mecanismos indutores de participação das populações; que essas escolhas solicitam instrumentos pedagógicos que contribuam para a formulação de novas realidades sociais. Entende-se, ainda, que o desenvolvimento do Nordeste do Brasil passa, estrategicamente, pelo desenvolvimento do semiárido; que o desenvolvimento do semiárido não pode ser obtido sem o enfrentamento do estado de in-segurança alimentar que submete parcela significativa da sua população; que o problema da in-segurança alimentar precisa ser entendido como problema que envolve uma herança natural/cultural e sistemas de engenharias e de ações sociais e políticas; que se requer como estratégia a produção da convivência-com-o-semiárido. O projeto elege como ator central o agricultor familiar, que é o segmento social mais empobrecido da região e o seu maior produtor de alimentos; desse universo (da agricultora familiar) foi escolhida a parcela mais empobrecida, a dos “beneficiários” do Programa Bolsa Família (PBF) do governo federal.

---

<sup>1</sup> Este trabalho foi apresentado no GT Nº 8 do XXVII Congresso ALAS – 2009

Com base nestes propósitos, o Grupo elaborou ferramentas metodológicas que, segundo o seu entendimento, contribuem para o envolvimento de habitantes da região, notadamente os jovens, em processos de pesquisa-ação. Nessa perspectiva, para o desenvolvimento do projeto, em primeiro lugar foi escolhido como campo de pesquisa um dos 26 “territórios” da Bahia, o Território de Identidade Bacia do Jacuípe (TIBJ)<sup>2</sup>, localizado na região do semiárido, que compreende 14 municípios e em torno de 190.000 habitantes, dos quais 60% são agricultores familiares<sup>3</sup>. O território detém um dos maiores índices de pobreza do semiárido (78% das famílias do território são pobres e 32% da população é analfabeta) e um dos maiores índices de “beneficiários” do PBF (74% das famílias e 80% dos agricultores familiares são beneficiários do PBF); além disso, conforme dados levantados durante a pesquisa, o valor médio da produção agropecuária por estabelecimento da agricultura familiar no território é equivalente ao valor médio transferido para cada família beneficiária do PBF; os dinheiros das transferências públicas para o território equivalem a mais de 60% do seu Produto Interno Bruto.

Neste trabalho, mesmo reconhecendo a importância dos estudos que tratam dos impactos que o programa produz do ponto de vista das suas finalidades que são estabelecidas pelo Estado, o propósito é elaborar hipóteses que possam contribuir para a análise dos processos de apropriação, uso e representação - pelos agricultores familiares beneficiários do PBF - dos dinheiros das políticas públicas. Com isso, recoloca este personagem em cena não como um simples “beneficiário” de programas, mas como “ator” e produtor de vida e de sociabilidades. É importante salientar, no entanto, que este agricultor familiar que foi “tomado” pelo PBF reaparece no cenário, pela via desse dinheiro, não mais como um produtor de valor, ou como um “trabalhador”, mas como um sujeito que participa do que alguns autores vêm

---

<sup>2</sup> O termo Território do Jacuípe é de caráter oficial e designa, atualmente, uma das 26 regiões administrativas do estado da Bahia envolvendo 14 municípios. A divisão do Estado em territórios, desmanchando o modelo anterior de regiões administrativas ou homogêneas, teve início em 2003 e foi concluído em 2006. Em 2007, o governo do estado – do Partido dos Trabalhadores - decidiu incorporar nas suas estratégias de planejamento o recorte territorial. O Rio Jacuípe, que dá nome ao território, é um rio perene (em sua maior parte) que banha vários municípios do semiárido baiano e deságua no Rio Paraguaçu, nas proximidades da Baía de Todos os Santos. Ver: [http://www.seplan.ba.gov.br/mapa\\_territorios.html](http://www.seplan.ba.gov.br/mapa_territorios.html).

<sup>3</sup> O termo “agricultores familiares” é utilizado aqui sem grandes pretensões de rigor no âmbito do que seria uma definição supostamente científica desse conceito. Durante o processo de pesquisa descobriu-se, por exemplo, que a maior parcela dos que são “politicamente” considerados agricultores familiares são famílias “sem terras” mas que, de uma forma ou de outra, extraem uma parcela significativa da sua renda do trabalho como agricultores envolvendo o conjunto dos membros da família.

chamando uma “economia sem produção”<sup>4</sup> e, também, dos chamados “públicos de destino” (Ivo, 2008). Ele aparece, assim, ao mesmo tempo, como produtor e como produto. O que se quer, portanto, neste trabalho, é tentar entender esta personagem e esses novos cenários constituídos por encontros/desencontros produzidos na vida cotidiana dessa população na medida em que ela se apropria desse dinheiro.

Na busca de respostas para as indagações que estruturam o trabalho, parte-se da suposição de que as ruralidades são “realidades” (ela envolvem ao mesmo tempo objetos, ações e representações) inseridas em totalidades históricas complexas cujas relações entre as suas unidades se expressam, por um lado, como continuidades descontínuas (entre as unidades) e, por outro, como resultados de “deslocamentos” (nos espaço-tempos). Considera-se, desse modo, que o estudo desses problemas pressupõe o reconhecimento dessas complexidades e dos trajetos, seja da totalidade, seja das suas unidades, que informam os territórios. Foi nesses chãos e nesses ares, ao mesmo tempo novos e não novos, que se plantou o PBF, árvore que produz dinheiro que é apropriado, usado e representado por agricultores familiares. Como se configurava (no passado) o chão no qual o PBF vem sendo plantado? Qual é o significado do ingresso desse dinheiro na vida desses personagens e como eles o operam em suas vidas? O que é o rural no semiárido após o ingresso desse dinheiro?

A estrutura do trabalho foi desenhada considerando três momentos. Nos dois primeiros é feita a caracterização da agricultura familiar do Território, destacando os modos de existir material/ideológicos de famílias que estão, ao mesmo tempo, bastante coladas às realidades e às dinâmicas da natureza e, por outro, inseridas em redes de trocas que envolvem dinheiros e agentes tanto do Estado quanto dos mercados. O termo precariedade é, provavelmente, o mais adequado para perceber esta personagem no contexto. A sua precariedade se expressa, primeiro, nos modos e sistemas de inserção desses agricultores em sistemas de produção de valor (de troca e de uso), nas tecnologias adotadas e nos resultados obtidos, nas relações com outros agentes envolvidos nos sistemas de produção de valor, tais como os compradores de força-de-trabalho, os comerciantes e os próprios agentes dos bancos; as precariedades aparecem, também, no âmbito do que se poderia

---

<sup>4</sup> Por falta de outro conceito, utiliza-se este. Como fontes, cita-se: Sandi, Ricardo Dinarte e Herniger, Luiz Pérsio. A Previdência Social nos municípios do Semi-árido Brasileiro. In Informe de Previdência Social, Agosto 2001. Vol. 13, n. 8. Estes autores ao utilizarem o conceito, remetem, como fonte, a Gomes, Gustavo Maia. Velhas secas e novos sertões. IPEA, no prelo, 2001. Outro autor que utiliza o conceito é: Abramovay, Ricardo. Limites da “economia sem produção”. In. Gazeta Mercantil, 24/01/02. Também pode ser encontrado em: [http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos\\_jornal/2001/Limites\\_da\\_economia\\_sem\\_producao.pdf](http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_jornal/2001/Limites_da_economia_sem_producao.pdf).

chamar o alongamento/encurtamento das tramas nas relações sociais ou nas redes de sociabilidade, que envolvem o ator que assume papel cada vez mais decisivo na estruturação dos modos de produção da vida no território, que é o Estado. A precariedade, no entanto, embora inibidora de ações, não as anula, de modo que esse agricultor aparece como sujeito que se apropria de dinheiros e os insere nas tramas de sua vida.

O reconhecimento dos trajetos dos indivíduos e dos coletivos – as idas e vindas com as suas intermitências e “estações”, para seguir no modelo proposto por Giddens (2003) na sua definição de território – contribui para demarcar esses alongamentos/encurtamentos. Em seguida procura-se conhecer os modos como o Estado ingressa e se instala na região e na vida dos agricultores familiares, produzindo a “estadificação” de formas de pensar e produzir a vida. O Estado, na era do PBF, que também é outro, ou que já não é um indutor de ações de desenvolvimento, torna-se o principal responsável pela formação da renda das famílias dos agricultores familiares e do próprio território, deslocando o próprio centro de gravitação das famílias do trabalho/produção para o dinheiro (moeda e símbolo) oriundo do Estado. Ele se tornou, inclusive, o agente principal para a inserção dessas famílias nas redes de consumidores. A precariedade dos sistemas produtivos, as dimensões que ganham as novas redes de sociabilidade e a aparição do Estado e do seu dinheiro contribuem, assim, decisivamente para a reorganização das estruturas materiais/ideológicas, das estratégias produtivas e dos consumos desses personagens.

## **TERRITÓRIO BACIA DO JACUÍPE, AGRICULTURA FAMILIAR E PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA DE SUBSISTENCIA.**

### **1) O Semiárido Nordeste**

De acordo com o Ministério de Integração Nacional, a região semiárida do Nordeste brasileiro compreende 1.133 municípios, 980.056,7 Km<sup>2</sup> e 20.870.020 de habitantes, dos quais 9.108.972 (43,6%) vivem no campo (Nascimento, 2008: 12). Trata-se de

“uma região imensa, porém invisível, a não ser quando a seca castiga a região e as câmeras começam a mostrar as eternas imagens de chão rachado, água turva e crianças passando fome. São imagens verdadeiras, enquanto sinais de alerta para uma situação de emergência. Mas são, também, imagens redutoras, caricaturas de um povo que é dono de uma cultura riquíssima, capaz de inspirar movimentos sociais do

porte de Canudos e obras de arte de dimensão universal – do clássico Grande Sertão, do escritor Guimarães Rosa...” (ASA, 1999).

Nesta vasta região, a média de precipitação de chuvas varia entre 500 e 800 mm/ anuais<sup>5</sup> e o potencial de evaporação é superior a 2.000 mm/anuais. A associação entre a baixa taxa de precipitação pluviométrica e a alta taxa de evaporação caracterizaria o semiárido como uma região seca. Contribui para esta designação, também, o fato de esta ser uma região “pobre em volume de escoamento de água dos rios”, situação que pode ser explicada “em razão da variabilidade temporal das precipitações e das características geológicas dominantes, onde há predominância de solos rasos baseados sobre rochas cristalinas e conseqüentemente baixas trocas de água entre o rio e o solo adjacente. O resultado é a existência de densa rede de rios temporários” (Cirilo, 2008). Outra decorrência desse predomínio do substrato geológico cristalino é o elevado teor de salinidade dos solos e das águas superficiais e subterrâneas, o que as tornam impróprias para o consumo humano.

É importantesublinhar, no entanto, que, para além dessa aparente homogeneidade, o semiárido do Nordeste do Brasil compreende uma grande diversidade de climas, de tipos de vegetações, de solos, de águas e de realidades econômicas, sociais, políticas e culturais, de modo que seria mais conveniente falar de territórios do semiárido, ou de um “mosaico” (termo talvez inadequado), e não de “semiárido”:

“Trata-se de um verdadeiro mosaico de ambientes naturais e humanos. Dentro desse quadro, bastante diversificado, vamos encontrar problemáticas próprias à região (o acesso à água, por exemplo) e, outras, universais (a desigualdade entre homens e mulheres). Vamos ser confrontados com o esvaziamento de espaços rurais e com a ocupação desordenada do espaço urbano nas cidades de médio porte. Encontraremos, ainda, agricultores familiares que plantam no sequeiro, colonos e grandes empresas de agricultura irrigada, famílias sem terra, famílias assentadas, muita gente com pouca terra, pouca gente com muita terra, assalariados, parceiros, meeiros, extrativistas, comunidades indígenas, remanescentes de quilombos, comerciantes, funcionários públicos, professores, agentes de saúde...” (ASA, 1999).

Essa pluralidade torna-se cada vez mais evidente, também, por exemplo, nas formas de uso e de desusos das águas da região, principalmente das águas das chuvas, que são escassas; aparece, ainda, nas formas de convivência ou de violência através das quais participam ou vivem no território.

Nessa região onde há evidentemente muitos problemas, o maior deles não é, certamente, a escassez de água, mas a sua má distribuição, o mau aproveitamento e o desperdício (Cirilo, 2008), que não são problemas naturais, mas de ordem

---

<sup>5</sup> Em determinadas sub-regiões do vasto semiárido, a precipitação anual média pode ser bastante inferior a este índice (ver nota 4) e é muito comum no semiárido a ocorrência de secas que são, frequentemente, longas.

política (Favero et al., 2000), o que torna a região refém de jogos locais de poder. Ou, como dizem os próprios agricultores familiares da região, “seca é seca, falta de água é problema político”. A caricatura, a dissimulação e a teatralização que naturalizam uma situação historicamente produzida transformam o semiárido num símbolo que é fonte de “uma profusão de sentimentos, visões e compreensões”, tais como “medo, vergonha, espanto, intolerância, horror...” (Favero et al., 2000: 23), tornando invisíveis outras dimensões da realidade, não menos presente na região, como a revolta, a esperança, o sonho e o sentimento de realização de novos mundos. Na perspectiva dominante, a identidade da região é fortemente vinculada à idéia de “exclusão social, como lugar de carência e de ausência de dinâmica socioeconômica relevante” (Nascimento, 2008: 13)<sup>6</sup>. Ao longo do século vinte, esse modo de representação – resultado de uma produção histórico-social com raízes em um tempo mais longo (Albuquerque Jr., 1996) – tornou-se como que natural, uma tática, de modo que, ainda hoje, freqüentemente, os que supostamente tenderiam a se levantar contra esse modo de representação, paradoxalmente, insistem em dar-lhe vida<sup>7</sup>, insistem em dar vida não ao encontro-desencontro de que se formam os sujeitos dessa região, mas à caricatura do semiárido problema.

Nas últimas décadas vêm se desenvolvendo na região, promovido por organizações da sociedade civil<sup>8</sup>, novos modos de representá-la, articulados à idéia de convivência-com-o-semiárido, que seria, “provavelmente, aquela que, no Brasil, explicita o conteúdo da ruralidade de forma inteira, ou seja, como ruralidade-territorialidade...” (Nascimento: 2008: 2). Este é, provavelmente, o mais profundo deslocamento que se produziu na região, já que toca não só nos modos de sua representação, mas também nos sistemas de ações e nos sistemas de produção dos objetos que a constituem. O semiárido deixa de ser um dado para tornar-se

---

<sup>6</sup> Ver: Favero, Celso Antonio et al. *Reduction of Rural Poverty: Critical Revision of the Situation and Challenges for the Next Century*. In: Winrock International and Faculdade Integrada da Bahia. *Rural Poverty in the Northeast of Brasil*. Salvador, Casa da Qualidade Editora Ltda. 2000. P. 23-48. Favero, Celso Antonio e Santos, Stella Rodrigues dos. *Semi-árido: fome, esperança, vida digna*. Salvador: EDUNEB, 2002.

<sup>7</sup> No “Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável” (versão preliminar) do Território Bacia do Jacuípe, elaborado pelo Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Bacia do Jacuípe (CODES Bacia do Jacuípe), de dezembro de 2007, encontra-se textualmente, o seguinte: “No que tange aos aspectos humanos, há, por um lado, a cultura da resignação do sertanejo frente a esse ambiente e, por outro, as suas estratégias criativas de sobrevivência, principalmente nos períodos de seca mais severa” (p. 7).

<sup>8</sup> Tais como o Fórum Articulação Semi-Árido Brasileiro (ASA), o Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA) e o Movimento de Organização Comunitária (MOC). Ver, especialmente, a “Declaração do Semi-árido”, de autoria da Articulação do Semi-árido brasileiro, publicada em 1999. Ver, também, <http://www.observatoriodosemiarido.org.br/index.php>.

um chão e um campo de ação. Nessa nova perspectiva, a noção de convivência-com-o-semiárido, além de realçar o seu caráter heurístico, carrega uma dimensão instrumental, de modo que as iniciativas que derivam dessa nova abordagem tendem a preconizar que a “verdadeira solução do problema (da seca-pobreza no semiárido) são as que o encaram e vão a fundo, são as que, numa linha ao mesmo tempo técnica e político-pedagógica, procuram *desconstruir* a idéia de seca e trabalhar a convivência com o semiárido” (Favero et al., 2000: 40). A noção articula, desse modo, uma busca de significado (perspectiva heurística) com uma abordagem instrumental (política) cuja finalidade é elaborar

“uma resposta a uma característica peculiar das áreas semiáridas nordestinas, a estiagem; ela incorpora modos e técnicas de saber-fazer capitaneadas por governos, organizações e atores locais que refletem contextos sócio-espaciais específicos e interesses em disputa em torno da questão do desenvolvimento [...]. A noção é transformadora e re-significadora de uma relação sócio-espacial” (Idem, 10-11).

O Estado e, principalmente, algumas organizações da sociedade civil, são as principais responsáveis pela produção e pela disseminação desse novo e criativo modo de ver, de viver e de produzir o semiárido, o que permite reconhecê-lo na sua complexidade e a partir dos atores locais. Mas, contraditoriamente, nesse tipo de abordagem vem crescendo a influência do Estado e do seu viés autoritário, tecnocrático e, às vezes, desenvolvimentista, que expropria os atores locais da palavra e da tomada de iniciativa, deslocando-as para uma espécie de universo sem sujeitos, sem controles, um limbo, onde o que importa é o ajustamento às dinâmicas e às regras de um mercado também naturalizado. A política é substituída pela técnica e a participação pela capacitação. Além disso, como se verá adiante, nessa nova era da política, ou com este novo Estado, as políticas públicas se deslocam do campo da “produção” para o do “consumo”, substituindo o cidadão-produtor pelo cidadão-consumidor.

## 2) Território de Identidade Bacia do Jacuípe e Agricultura Familiar

O Território Bacia do Jacuípe, no semiárido da Bahia, envolve 14 municípios que foram criados após 1953<sup>9</sup>, uma área de 10.604 Km<sup>2</sup> e, atualmente, 190.000 habitantes (população estimada). Na sua estrutura demográfica (*tabela 1*), três fenômenos

---

<sup>9</sup> Os municípios que formam o território Bacia do Jacuípe foram criados nas seguintes datas: em 30/12/1953 (Baixa Grande, Ipirá, Mairi, Riachão do Jacuípe e Serra Preta); 30/07/1962 (Várzea do Poço); 19/03/1983 (Pé de Serra); 19/03/1985 (Capela do Alto Alegre, Gavião, Pintadas e Várzea da Roça); 13/06/1989 (Nova Fátima, Quixabeira e São José do Jacuípe).

chamam a atenção: 1) em 2000, a população das cidades sedes dos municípios ia de 23.320 habitantes em Ipirá até 2.203 em Gavião, o que as qualificava, exceto, talvez, Ipirá, como vilas rurais<sup>10</sup>; 2) a persistente evasão de populações da região, atingindo o significativo patamar de 33,23%, ou de 95.608 habitantes (1/3 da população), em apenas onze anos (1995-2006); nesse período, Riachão do Jacuípe perdeu quase 78% da população, São José do Jacuípe perdeu 64%, Gavião perdeu 61%, Capela do Alto Alegre perdeu 57,5% e Pé de Serra perdeu quase 50%; o único município que manteve a sua população estável foi Pintadas<sup>11</sup>; 3) em 2000, do total da população do território, mais de 58% residia no meio rural (no semiárido do Nordeste, a taxa é de 43,6%) e, em alguns municípios, como Baixa Grande, ultrapassava os 65%. Mesmo em Ipirá, a cidade/município mais populoso/extenso do território, a taxa relativa da população rural é de 62%<sup>12</sup>.

*Tabela 1. Área e População residente por situação de domicílio e grau de urbanização nos municípios do Território Baía do Jacuípe, Bahia, 1995-2006.*

Municípios	Área (Km <sup>2</sup> )	População Residente – 2000			População Residente (estimada)		
		Total	Urbana	Rural	1995	2001	2006
Baixa Grande	983	20.441	7.126	13.315	22.291	20.275	19.562

<sup>10</sup> O critério básico adotado pelo IBGE para qualificar as populações urbanas e rurais são as demarcações de perímetros estabelecidas com base em Lei municipal aprovada pela Câmara de Vereadores. José Eli da Veiga (2004) propõe considerar três variáveis para a distinção entre urbano e rural: 1) o “grau de artificialização dos ecossistemas”, que seria decorrente da ação da “espécie humana”, que, para a América Latina, somadas as áreas artificializadas e semi-artificializadas, não ultrapassa os 38% (Veiga, 2004: 39); 2) a densidade populacional, para o que ele indica alguns parâmetros, como o da OCDE para a União Européia, onde se considera rural uma área com menos de 150 habitantes por Km<sup>2</sup>; 3) o grau de desenvolvimento rural.

<sup>11</sup> Com aos dados que indicam a diminuição significativa da população, habitantes da região chamam a atenção para um ponto: a migração é, em grandes proporções, de caráter sazonal (homens, sobretudo jovens, vão para outras regiões do país em busca de trabalho e renda); nesse sentido, dependendo da época em que foi realizado o diagnóstico, ele é mais ou menos afetado por variações. Há que se considerar, também, nesses últimos anos, a mudança de domicílio (moradia) do campo para a cidade, na própria região, o que se deve, em grande medida, à vulnerabilidade das famílias “beneficiárias” de programas como o PBF a ações de ladrões.

<sup>12</sup> Provavelmente, na perspectiva do IBGE, esses dados estariam atualmente defasados, dado o crescimento do número de famílias que vem transferindo o seu domicílio do campo para a cidade.

Capela do Alto Alegre	656	11.898	4.533	7.365	18.913	11.233	8.036
Gavião	335	4.792	2.203	2.589	7.884	4.513	3.079
Ipirá	3.024	61.746	23.320	38.426	64.770	61.596	61.064
Mairi	906	20.085	9.595	10.490	20.130	19.992	19.581
Nova Fátima	371	7.536	4.441	3.095	11.570	7.155	5.394
Pé de Serra	558	13.531	4.111	9.420	18.809	13.087	10.941
Pintadas	529	10.927	4.076	6.851	10.084	11.259	11.311
Quixabeira	368	9.466	3.130	6.336	15.509	8.912	9.298
Riachão do Jacuípe	1.199	31.633	15.569	16.064	42.052	30.865	9.298
São José do Jacuípe	369	9.233	5.701	3.532	15.702	8.635	5.648
Serra Preta	537	17.726	5.692	12.034	17.112	17.707	17.778
Várzea da Roça	549	13.633	5.847	7.786	13.531	13.649	13.769
Várzea do Poço	220	7.515	5.034	2.481	9.336	7.256	6.624
<b>Total Território</b>	<b>10.604</b>	<b>240.162</b>	<b>100.378</b>	<b>139.784</b>	<b>287.693</b>	<b>236.134</b>	<b>192.085</b>

Fonte: SEI (<http://www.sei.ba.gov.br/side/alimenta.wsp>). Elaboração do autor.

As informações contidas nas *tabelas 2 e 3*, apesar da sua generalidade, permitem fazer outros tipos de aproximação em termos de conhecimento da realidade socioeconômica da região. Com relação ao PIB *per capita*, por exemplo, são significativos os sinais de assimetria existentes entre os municípios, como é o caso de São José do Jacuípe, considerado num extremo (R\$ 3.260,84 anuais), e Serra Preta, no outro (R\$ 1.860,02 anuais). Comparando o PIB *per capita* do Território (R\$ 2.730,00) com o PIB *per capita* estadual (de R\$ 5.402,00) e o brasileiro (R\$ 8.694,00), é mais significativo ainda o grau de assimetria que é, também, visto em outra perspectiva, o grau de iniquidade socioeconômica que atinge grandes parcelas da população do território.

Tabela 2 - Indicadores Econômicos – valores absolutos - 2005

Municípios	PIB (R\$ milhão)	PIB (R\$) per capita
Baixa Grande	40,59	2.061,20
Capela do Alto Alegre	23,40	2.717,24
Gavião	09,97	2.990,88
Ipirá	162,49	2.656,61
Mairi	41,59	2.115,83
Nova Fátima	15,64	2.737,11
Pé de Serra	23,96	2.115,28
Pintadas	22,11	1.964,45
Quixabeira	16,09	2.412,51
Riachão do Jacuípe	68,74	2.464,95
São José do Jacuípe	20,17	3.260,84
Serra Preta	33,05	1.860,02
Várzea da Roça	28,53	2.075,09
Várzea do Poço	18,23	2.669,70
<b>Total do Território</b>	<b>524,56</b>	<b>2.730,87</b>

Fontes: SEPLAN-SEI. Elaboração do autor.

Com relação ao Desenvolvimento Humano, considerando os dez anos de intervalo das pesquisas (1991-2000), em todos os municípios do território melhoraram os índices. O melhor desempenho, nesse período, ocorreu no campo da educação, e o pior se verificou no índice de renda. A obrigatoriedade do ensino básico, a partir da constituição de 1988 e, principalmente, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, com a consequente abertura de vagas e de escolas, foram fatores determinantes para a realização dessa mudança. Isso não significa, no entanto, que este problema esteja resolvido. A taxa de analfabetismo, principalmente nas faixas etárias acima dos 15 anos, continua elevada: acima dos 30%. A produção direta de renda, no entanto, aparece como o grande gargalo no desenvolvimento do território. No caso da agricultura familiar, fatores estruturais contribuem para isso, tais como a estrutura fundiária, os níveis de investimento público e privado, etc.<sup>13</sup>. É evidente, também, o baixo nível de desempenho geral do território (envolvendo o conjunto de índices), comparado com os índices médios estadual (0,688) e brasileiro (0,766). O fato é que, conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2008, no território, 78% das famílias eram consideradas pobres e nada menos que 74% eram beneficiárias do

<sup>13</sup> Não é, por várias razões, tratar deste problema neste trabalho, embora se reconheça a sua importância para o conhecimento do que é a agricultura familiar no semiárido.

PBF. Isso significa dizer, por um lado, que apesar das melhorias relativas (os índices são formulados como dados gerais, sem considerar recortes, por exemplo, em termos de segmentos da população), a situação social da maioria da população é fortemente marcada pela precariedade; por outro, que no “mosaico” que é o semiárido brasileiro e baiano, o Território de Identidade Bacia do Jacuípe se situa entre os mais pobres.

*Tabela 3 - Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios do Território Bacia do Jacuípe 1991 e 2000.*

Município	IDH 1991	IDH 2000	IDHM-Renda 1991	IDHM-Renda 2000	IDHM-Longevidade 1991	IDHM-Longevidade 2000	IDHM-Educação 1991	IDHM-Educação 2000
Baixa Grande	0.508	0.66	0.392	0.49	0.619	0.736	0.512	0.755
Capela do Alto Alegre	0.548	0.634	0.494	0.549	0.575	0.673	0.575	0.681
Gavião	0.522	0.64	0.509	0.501	0.597	0.663	0.46	0.755
Ipirá	0.523	0.609	0.475	0.524	0.581	0.612	0.514	0.691
Mairi	0.526	0.605	0.46	0.495	0.546	0.603	0.571	0.718
Nova Fátima	0.555	0.635	0.571	0.559	0.538	0.597	0.557	0.75
Pé de Serra	0.513	0.63	0.402	0.476	0.578	0.653	0.56	0.762
Pintadas	0.502	0.625	0.461	0.511	0.552	0.641	0.493	0.724
Quixabeira	0.474	0.606	0.433	0.475	0.542	0.627	0.447	0.715
Riachão do Jacuípe	0.557	0.646	0.496	0.548	0.563	0.626	0.612	0.764
São José do Jacuípe	0.477	0.577	0.454	0.485	0.531	0.568	0.446	0.679
Serra Preta	0.486	0.604	0.423	0.487	0.522	0.617	0.513	0.709
Várzea da Roça	0,461	0,591	0,41	0,475	0,486	0,607	0,487	0,691
Várzea do Poço	0,567	0,665	0,436	0,526	0,632	0,717	0,634	0,752

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

O extenso mundo rural do território é constituído majoritariamente de agricultores familiares<sup>14</sup>. De acordo com dados do IBGE, a agricultura familiar participa, no território, com 93% dos estabelecimentos, 54,6% da área (a área média dos estabelecimentos familiares é de 19,2 hectares e 51,5% do total dos estabelecimentos têm menos de 10 hectares) e 66% do valor bruto da produção agropecuária (o valor médio anual produzido por estabelecimento familiar é de R\$ 1.101,81 reais). Os estabelecimentos do que constitui a agricultura familiar no território são, em geral, pequenas áreas de terra que, no aspecto legal (registro formal), estão em situação precária: de acordo com dados de pesquisa que realizamos, em torno de 50% desses estabelecimentos não estão titulados ou não pertencem, legalmente, às famílias que neles trabalham. Apesar disso, esses estabelecimentos produzem relativamente mais do que os médios e grandes estabelecimentos agropecuários do território, apesar de ser muito pouco tanto se considerarmos as demandas para a sobrevivência das famílias. A precariedade com relação à produção fica ainda mais evidente quando comparamos a agricultura familiar do território com a de algumas outras regiões do país.

---

<sup>14</sup> Não há o mínimo de unanimidade entre os estudiosos da agricultura familiar com relação à própria definição do termo. Homem de Melo operacionaliza o conceito de “agricultura familiar” como as propriedades com menos de 100 hectares. Com isso, englobam-se nessa categoria as chamadas agricultura de subsistência, a pequena produção, ou campesinato. Para o INCRA, a agricultura familiar atende a duas condições: a) a direção dos trabalhos do estabelecimento é exercida pelo produtor, e b) o trabalho familiar é superior ao trabalho contratado. De acordo com o INCRA/FAO, “a agricultura familiar pode ser definida a partir de três características centrais: a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados é feita por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva” (INCRA/FAO, Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico. Brasília, 1996. p. 4).

Em ambas as definições, a posse de um estabelecimento é requisito fundamental para a qualificação como agricultor familiar. É assim que ela é apreendida oficialmente. Nos números das tabelas acima, o termo agricultores familiares refere-se às famílias de agricultores que possuem algum tipo de estabelecimento agrícola. No entanto, na região, uma outra parcela significativa da população não têm terra mas têm o seu trabalho principal vinculado à agricultura e, frequentemente, a algum estabelecimento agropecuário de onde retiram uma parcela importante da sua renda; são, essencialmente, famílias pluriativas que se auto-designam como agricultores familiares.

Tabela 4. Valor Bruto da Produção Agropecuária – Território de Identidade Bacia do Jacuípe - Série Histórica por Município e Território. Em R\$ 1.000,00.

<b>Município</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>
Baixa Grande	300	239	2.160	2.948	660
Capela do Alto Alegre	385	200	1.260	310	21
Gavião	26	80	390	61	6
Ipirá	545	716	1.000	400	300
Mairi	266	233	1.440	240	150
Nova Fátima	20	53	420	92	9
Pé de Serra	102	52	690	217	15
Pintadas	159	103	240	500	240
Quixabeira	49	43	506	327	110
Riachão do Jacuípe	78	54	993	248	18
São José do Jacuípe	4	5	642	411	88
Serra Preta	99	119	240	500	240
Várzea da Roça	61	138	864	240	120
Várzea do Poço	564	36	1.094	168	938
<b>Total</b>	<b>2.658</b>	<b>2.071</b>	<b>11.939</b>	<b>6.662</b>	<b>2.915</b>

Fontes: SEI para os dados de 1990-2005 e SEAGRI para 2007

No estudo da agricultura familiar do território não se pode perder de vista o seu caráter heterogêneo nos aspectos sociais, econômicos, históricos, culturais, espaciais e políticos e em termos de suas relações com as lógicas e as dinâmicas do sistema mercantil e estatal. Se, por exemplo, é amplo no território o predomínio de uma agropecuária de subsistência, praticada inclusive por famílias sem terra, são distintos os modos como se estruturam no cotidiano das famílias dos agricultores familiares o universo do trabalho, da combinação do trabalho no estabelecimento onde residem com atividades múltiplas realizadas fora do estabelecimento, das práticas agropecuárias, dos sentidos atribuídos a essas práticas, da importância relativa atribuída para a agropecuária (no âmbito do que seria a pluriatividade) ou, enfim, da produção/reprodução da vida dessas famílias. São diversos, do mesmo modo, os elementos estruturantes de cada território, tais como a proximidade/distância de rios, os tipos de solo, o acesso a água, o predomínio da pecuária ou da agricultura, a distância das comunidades e dos estabelecimentos rurais das vilas e cidades, a vizinhança com grandes estabelecimentos. Isso significa dizer, em síntese, que os dados agregados, ao mesmo que contribuem para a formação de um conhecimento da região, inibem a emergência de dimensões essenciais desse conhecimento.

Os dados da tabela 4 referem-se ao valor bruto da produção agropecuária do território para o período 1990-2007. As informações apontam para a existência de certa estabilidade no valor produzido, comparando os anos extremos da amostra: 1990 e 2007. No entanto, um dado da tabela chama a atenção: o valor produzido em 2000, que é superior em mais de quatro vezes ao valor produzido tanto em 1990 quanto em 2007. Não encontramos, até o momento, uma explicação convincente para o fenômeno. Uma das explicações (certamente insuficiente) pode ser encontrada, provavelmente, na instabilidade nas quedas pluviométricas para a região. De acordo com os agricultores entrevistados durante o processo de pesquisa de campo (foi voz comum nas rodas de conversa), vem se tornando cada vez mais inseguro fazer roça na região. O risco de perda da lavoura não compensa. Por isso, vem se tornando cada vez mais comum optar pela venda de diárias para compor a renda da família. Além disso, é importante evidenciar, novamente, por um lado, essa situação de estagnação da produção e, por outro, os baixos níveis de produção. Mesmo considerando os principais produtos do território, como o milho, a mandioca e o feijão (tabela 5), que são também os principais componentes dos cardápios alimentares dessas famílias, a produção do território é insuficiente para a seu consumo.

*Tabela 5 - Produção agropecuária no território – Principais produções - 2006*

MUNI- CÍPIO	Feijão		Mandioca		Milho		Produção animal - cabeças		
	Área (Ha)	Prod. (T)	Área (Ha)	Prod. (T)	Área (Ha)	Prod (T)	Bovi- nos	Ovi- nos	Capri- nos
Baixa Grande	2.500	2.100	50	600	500	360	22.429	4.080	3.360
Capela Alto Alegre	550	198	75	900	550	330	31.233	5.610	4.655
Gavião	200	54	38	456	200	84	12.981	7.506	1.147
Ipirá	1200	720	110	1.100	1.200	480	99.468	48.000	13.200
Mairi	600	432	500	7.000	600	480	33.000	5.500	910
Nova Fátima	250	75	45	540	250	105	10.182	2.514	526
Pé de Serra	350	105	60	720	350	168	24.908	43.907	6.014
Pintadas	1.000	500	40	400	1.000	400	18.900	15.800	4.570

Quixa-beira	30	7	200	2.600	180	54	9.646	4.186	2.986
Riachão Jacuípe	500	165	75	900	500	240	42.514	3.343	1.750
São José do Jacuípe	300	216	600	6.000	250	187	3.262	1.462	969
Serra Preta	1.000	500	40	400	1.000	500	28.623	22.03	1.360
Várzea da Roça	500	360	650	9.100	500	400	16.050	4.360	860
Várzea do Poço	1.008	858	945	11.657	840	574	-	-	-
<b>Total</b>	<b>9.988</b>	<b>6.29</b>	<b>3.428</b>	<b>42.373</b>	<b>7.920</b>	<b>4.362</b>	<b>344.096</b>	<b>168.29</b>	<b>42.307</b>

Fonte: SEI. Elaboração do autor.

Na *tabela 5* são destacados os principais produtos de origem agropecuária do território - as culturas de mandioca, feijão e milho e a produção de bovinos, ovinos e caprinos. No caso do feijão<sup>15</sup>, um dos principais ingredientes na composição do regime alimentar da população rural na região, em 2006, a produtividade média por hectare plantado foi de 629,75 Kg. Em Baixa Grande, ela atingiu 840 Kg por hectare e em Gavião não passou de 270 Kg. A variação no interior do território é muito grande. Segundo dados da CONAB, considerando a safra brasileira de 2005/2006, a produtividade média do produto foi de 808 Kg/Há, abaixo do que ocorreu em Baixa Grande. Na Bahia, na safra 2002, um ano considerado normal para a produção, a produtividade média foi de 460,8 Kg/Ha. Na região de Irecê, a mais importante região produtora de feijão da Bahia, em 1980, no auge da expansão dessa produção no município, a produtividade média alcançou de 449 Kg/Ha e, em 1995, num ano crítico, não passou de 181 Kg/Ha. No Sudoeste do Paraná, regiões de referência nacional na produção de feijão, na safra 2000/2001 foram produzidos 1.164 Kg/Ha, quase o dobro do que se produz na Bacia do Jacuípe. Mas, mais importante que tudo isso é que, em 2006, ano considerado bom para a produção de feijão, a produção *per capita* do produto, considerando toda a população do território, foi de 26/Kg, o que é, provavelmente, insuficiente para a autossuficiência local.

<sup>15</sup> Com relação a 2005, a área plantada para o feijão diminuiu em 14% e a produção em 5%; para a mandioca, a área diminuiu em 25% e a produção aumentou em 523%; no caso do milho, a área aumentou em 1% e a produção em 12%. Segundo depoimentos de agrifultres da região, o ano 2007, ao contrário dos anos anteriores, teria sido um mau ano.

Com relação ao milho, outro produto voltado essencialmente para o autoconsumo do produtor, em 2006, a produtividade média por hectare no território foi de 550,75 Kg. Para o conjunto do Brasil, cuja taxa de produtividade é uma das mais baixas entre os países exportadores do produto, em 1990, a produtividade média foi de 1.775,46 Kg/Ha, em 2000 ela chegou a 2.555,42 Kg/Ha e, em 2006, atingiu 3.282,33 Kg/Ha. Na Bahia, para a safra 2006/2007, a produtividade média foi de 2.037 Kg/Ha, taxa bem superior à do território Bacia do Jacuípe, embora ainda inferior à do Brasil.

A produção animal, principalmente a bovina, é fortemente concentrada no município de Ipirá (onde foi instalado um dos chamados “arranjos produtivos locais” – APL -, o APL do couro, com incentivos governamentais) e Pé de Serra – que é, também, um dos municípios de menor índice de produção agrícola – também se destaca na produção, especialmente na de ovinos. É interessante notar, pelos dados da tabela, que, no território, enquanto alguns municípios se voltam principalmente para a produção agrícola (como Baixa Grande), outros (como Pé de Serra) se concentram na produção animal. É também importante considerar, pelo menos como hipótese, que, em municípios como Ipirá, ocorre uma concentração da produção animal e, notadamente, da produção bovina, nos grandes estabelecimentos agropecuários. Em síntese, segundo o MOC,

“Essa produção agrícola, em grande medida originada de unidades produtivas familiares, além de se destinar ao autoconsumo do núcleo familiar, volta-se ao mercado local e regional. No entanto, são imensos os problemas com que se defrontam os agricultores familiares, desde o acesso a processos de assistência técnica e crédito que condigam com sua realidade e suas necessidades, até o escoamento de sua produção, muitas vezes submetida à lógica de atravessadores, por falta de estruturas adequadas e representativas para a comercialização dos produtos” (MOC, 2008, 7).

Além disso, ainda de acordo com o MOC,

“A grande contradição reside na realidade de uma região marcada predominantemente pela economia agrícola familiar, mas que tem suas escolas públicas abastecidas majoritariamente por gêneros alimentícios fornecidos pelas empresas e comércios locais, desvinculados da agricultura familiar local. Por um lado, essa realidade favorece o consumo de produtos semielaborados e industrializados de outras regiões e que não compõem os hábitos alimentares tradicionais da cultura local, por outro, não contribui para o desenvolvimento sustentável e fortalecimento da economia local, especialmente da agricultura familiar” (MOC, 2008, 6).

Mas, enfim, esse conjunto de informações pode permitir a elaboração, pelo menos aproximativamente, de um perfil socioeconômico do território, onde se conjugam alguns elementos, tais como: 1) o relativamente baixo índice demográfico articulado com o predomínio das populações rurais sobre as urbanas, mesmo

adotando os critérios oficiais para essa distinção; 2) o amplo predomínio, no âmbito rural, da agricultora familiar; 3) o predomínio de uma produção agropecuária voltada essencialmente para a subsistência das famílias dos agricultores, de baixa produtividade, utilizadora de tecnologias bastante simples, e que não consegue, sequer, produzir o necessário para a sua subsistência; 4) uma situação generalizada de pobreza, marcada pela expressividade dos baixos índices de renda e de desenvolvimento humano em geral; 5) a diversidade de situações vividas pelas populações nos municípios do território e, principalmente, das situações de pobreza, marcadas por diferentes combinações de formas de carências materiais desdobradas em uma multiplicidade de planos ou de âmbitos de vida. A demarcação desse quadro é importante para o estudo das formas e das dinâmicas de apropriação dos dinheiros das políticas públicas pelos agricultores familiares no território.

Isso significa que, para um conhecimento mais aproximado da realidade dessas famílias é importante cruzar essa dimensão do contexto (a produção local de renda) com outra, a da participação do Estado, pela via das políticas de transferência de dinheiros, na produção e na reprodução do território e da própria vida dessas famílias. Entende-se que o deslocamento mais importante que se produz atualmente na região – com relação à produção/reprodução do território - pode ser localizado nesse processo de “estadificação”, que é uma “estadificação” das próprias dinâmicas de produção da vida (dos objetos, das ações e das representações), envolvendo, inclusive, um processo que move o centro propulsor do sistema do âmbito da produção de valor para o do consumo, transformando os “cidadãos” em consumidores.

### **ESTADO, PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS, DINHEIRO E AGRICULTURA FAMILIAR NO TERRITÓRIO BACIA DO JACUIPE.**

No último meio século, em nome do “alívio da pobreza”, o semiárido do Nordeste brasileiro tornou-se uma espécie de vitrine nacional e mundial. Por ele, em nome do desenvolvimento, desfilou um vasto repertório de organismos públicos e privados nacionais e internacionais, programas, projetos e ações governamentais e não governamentais (Favero et al, 2000:30) que, de algum modo, pretendiam inserir a região nas dinâmicas da modernização agropecuária. Ainda “em meados da década de 60, lançavam-se as bases institucionais de um projeto ambicioso para a agricultora brasileira. Essencialmente, nesse processo, pretendia-se alterar radicalmente a estrutura de produção agrícola, equiparando-a com a agricultura dos países já desenvolvidos em matéria de produção e rentabilidade” (Martine e

Garcia, 1987, 9). Essa chamada “Revolução Verde”, que tinha no Estado o seu maior incentivador, embora tenha operado ideologicamente como fato homogeneizador (ou como promessa de homogeneização), manifestou-se e operou, na verdade, tanto no nível da prática quanto no da consciência (prática e discursiva), como um processo ao mesmo tempo incluyente e excluyente, desigual e combinado, como realização e mistificação, encontro e desencontro, visibilidade e invisibilidade (Martins, 2008). Nesse contexto, por um lado, “as áreas rurais nordestinas, quase sempre, obtiveram destaque menor ou foram marginalizadas do foco principal das políticas públicas” (Navarro, 2000: 48); por outro, ao serem transformadas num misto de vítimas e autoras das grandes mazelas sociais do país, elas foram palco de outros tipos de programas e intervenções do Estado, tendo como grandes protagonistas a SUDENE e o Banco Mundial, por um lado e, por outro, os grandes empreendimentos agropecuários, irrigados ou não, deixando completamente à margem a agricultura familiar. Mas, apesar dessas contradições, tudo isso contribuía para a elaboração de uma nova homogeneização ideológica da região e, conseqüentemente, para esconder o novo mosaico – da modernização anômala - em que se transformava o semiárido, um território profundamente marcado por contradições.

Durante esse longo tempo, como se viu no item anterior, a região que hoje compreende o Território de Identidade Bacia do Jacuípe ficou pelo menos “residualmente à margem da racionalidade limitada do lucro” (Martins, 2008: 19) e dos grandes planos de desenvolvimento nacionais e regionais. A sua agropecuária não foi incluída nos processos de “modernização” (mecânica, química e demográfica), exceto muito marginalmente e pela via da perversidade, ou seja, enquanto depositária/fornecedora de mão-de-obra para empreendimentos públicos e privados, principalmente privados, as fazendas da região, e o que hoje se chama o “agronegócio” de outras partes do país. É como se, por um lado, na região, para a produção agropecuária, o tempo tivesse parado durante décadas (entre 1990 e 2007, como se viu anteriormente, não houve mudanças com relação ao valor produzido pela agropecuária do território); por outro, vista de fora, durante todo este tempo, esta foi uma daquelas regiões sem importância para o capital e para o Estado (exceto para os jogos da política). Mas, é importante lembrar que, referindo-se aos agricultores familiares de toda a Bahia, ainda no início da década de 1990, se dizia que muitos deles estavam aprendendo o caminho do banco, o que era facilitado pela proliferação de projetos associativos e comunitários vinculados aos programas São Vicente e Padre Cícero<sup>16</sup> e, também, pelo crescimento do volume

---

16 Ver: Favero, Celso Antonio. *Bengalas e Campos de Tensões: as Organizações Camponesas na Bahia*. UFBa. Dissertação de Mestrado. 1991. Convém lembrar que naquela época, diferentemente

de algumas produções, como a de feijão na região de Irecê. Este era o tempo do Estado desenvolvimentista, cujas prioridades em termos de investimentos visavam o fortalecimento de sistemas de produção de valor. Este não foi, no entanto, o momento da região que hoje forma o território do Jacuípe; foi o momento para outras regiões, principalmente para as áreas irrigáveis, o que contribuiu para aprofundar as dessimetrias no âmbito da região semiárida.

Mais recentemente, como tem apontado uma determinada literatura especializada, a agropecuária baiana teria “sido palco de um profundo processo de transformação produtiva, tecnológica, espacial e sócio-estrutural” (Leite et al, 2008)<sup>17</sup>. Para isso, o Estado teria contribuído de forma significativa e o volume de recursos alocado – por meio de uma grande diversidade de programas e de parcerias - para o setor e, especialmente, para a agricultura familiar, também teria crescido consideravelmente. Convém ressaltar, no entanto, que esses estudos, embora destaquem a coexistência - nas “regiões onde o processo de modernização tecnológica se deu de forma avassaladora” - de uma agricultura de alta produtividade com “uma agricultura ‘tradicional’ de base familiar, em sua maioria praticada por pequenos agricultores com baixo poder aquisitivo”, acabam insistindo numa abordagem homogeneizadora que esconde as enormes assimetrias e contradições produzidas e reproduzidas entre regiões e entre segmentos da agropecuária no estado. Ou seja, mais uma vez, as políticas para o setor tornaram-se instrumentos para o aprofundamento das desigualdades sociais e econômicas. Hoje, no âmbito da produção agropecuária, mais uma vez, a região formada pelo Território de Identidade Bacia do Jacuípe ficou quase invisível do ponto de vista do Estado. Nela continuou predominando uma agropecuária familiar de subsistência, pouco monetarizada, feita muitas vezes por famílias de agricultores sem terras, praticantes de uma larga de atividades<sup>18</sup> e pela combinação, na perspectiva dos agricultores

---

do que ocorre atualmente, a agricultura familiar, então denominada pequena produção agropecuária ou produção camponesa, era inserida em projetos públicos de financiamento tomando como unidade contratante a comunidade (coletivos), transformada ou não em pessoa jurídica (associativismo/cooperativismo rural), o que se justificava, do ponto de vista do Estado, em função da precariedade dos vínculos de propriedade desses estabelecimentos. Enquanto isso, para a agropecuária empresarial e, também, para a agropecuária familiar de outras regiões do país, tinha-se como unidade de vínculo o estabelecimento, o que favoreceu o desenvolvimento de outros modos de inserção desses agricultores nas lógicas do mercado.

<sup>17</sup> Os autores estão se referindo aqui, essencialmente, aos empreendimentos irrigados e ao que se denominou durante alguns tempos como “as ilhas de prosperidade” no semi-árido.

<sup>18</sup> Sobre a pluriatividade na agropecuária baiana, Dufumier, Marc; Couto, Vitor de Athayde. Neoprodutivismo. Caderno CRH. Salvador: CRH/EDUFBA. V. 1, n. 28, p. 81-111, jan./junho 1998. ver Dufumier e Couto, 1998.

familiares, entre o permanecer no estabelecimento (o que coube às mulheres e aos filhos menores) e o sair sazonalmente em busca de renda (o que coube aos homens). Em meados dos anos 1990, com a inserção do município de Pintadas<sup>19</sup> na vitrine dos municípios bem administrados do país, e, posteriormente, com a criação do Território de Identidade Bacia do Jacuípe, essa invisibilidade começou a se romper. Mas é o Programa Bolsa Família que desorganiza mais profundamente o cenário da agricultura familiar do território, permitindo às famílias reorganizarem o seu cotidiano pela combinação, na perspectiva da formação da sua renda, entre a produção agropecuária (marcada pela pluriatividade), a migração sazonal (ou os vários tipos de trabalhos fora do estabelecimento) e o “benefício” do programa, que é combinado, também, com benefícios, por exemplo, das aposentadorias rurais.

Neste trabalho, como já foi dito, o que se pretende é produzir marcos para o estudo dos processos de produção de novas sociabilidades pelos agricultores familiares do território, beneficiários do PBF. No capítulo anterior tentamos mapear os modos como os agricultores familiares produzem uma parte da sua renda por meio da produção agropecuária e da sua inserção (precária) nos mercados (venda de diárias, “assalariamento sazonal”, etc.). Como resultado do estudo, por um lado, identificamos a importância relativa da agricultura familiar do território na composição da renda total e, por outro, a enorme precariedade técnica e produtiva do conjunto do sistema agropecuário do território, o que aponta, inclusive, para a insuficiência dessa produção para o atendimento das demandas locais de alimentação<sup>20</sup>. Percebeu-se, inclusive, que a produção agropecuária das famílias é

<sup>19</sup> Pintadas é um dos municípios do Território de Identidade Bacia do Jacuípe; foi governado, desde 1996, pelo Partido dos Trabalhadores. Duas coisas colocaram o município na vitrine: a criação da ONG “Rede Pintadas”, em 1999, que reúne mais de uma dezena de entidades associativas e cooperativas, e o fato de quase todos os domicílios rurais disporem, hoje, de cisternas para captação e armazenamento de águas de chuvas. Ver: <http://www.redeandibrasil.org.br/hotsite/projeto/boas-praticas/solidariedade-social-rompe-a-aridez-no-sertao-da-bahia/>. Ver também: <http://pintadas-solar.org/Documents/rede%20pintadas.pdf>.

<sup>20</sup> A precariedade do sistema produtivo do território repercute na formação da renda das famílias e das finanças municipais. Em 2004, a Transferência de dinheiro dos governos federal e estadual significou 96,5% do total das receitas dos municípios do território. Em Quixabeira, por exemplo, em 2004, a receita própria foi de R\$ 28.227,26 (para o ano todo). O volume maior dessas receitas é destinado para as folhas de pagamento e para as despesas correntes.

***Território de Identidade Bacia do Jacuípe – Receita Realizada - Receita realizada dos Territórios de Identidade, segundo o esforço de arrecadação - 2001-2004.***

ANO	TOTAL	PRÓPRIA	TRANSFERÊNCIA	OPERAÇÕES DE CRÉDITO
2001	90.088.401,89	2.495.561,06	87.592.840,83	-
2002	102.614.718,57	6.269.713,92	96.345.004,65	
2003	101.412.961,35	3.604.643,50	97.808.317,85	-
2004	123.145.422,44	3.741.523,92	118.910.204,52	493.694,00

Fonte: MINFAZ / STN e TCM. Elaboração: COREF/SEI.

insuficiente para a sua própria subsistência, o que as obriga a apelarem para outras atividades e recursos.

Neste capítulo, dando prosseguimento na montagem dos fatores que contribuem para a formação da renda ou para a estruturação do chão da vida dos agricultores familiares do território, são apresentadas as principais linhas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF – e das políticas de “transferência direta de renda” com ou sem “condicionalidades”, especificamente, as aposentadorias e o PBF. Mas, antes disso, é importante ressaltar que o Território de Identidade Bacia do Jacuípe é um grande ausente no vasto e complexo quadro das políticas públicas estaduais, que repercutem diretamente na composição da renda na agricultura familiar. Entre 2004 e 2006, por exemplo, com relação aos programas Produzir, Pater e Cabra Forte (programas de políticas públicas do governo estadual focalizando mais particularmente a agricultura familiar), que seriam os mais importantes do estado em termos de volumes de recursos alocados, os agricultores familiares do território estiveram quase completamente ausentes.

*Tabela 6: Distribuição dos Contratos e Recursos do Pronaf ( em R\$) - Bahia, Nordeste e Brasil – 2000-2005.*

ANO	BRASIL		BAHIA	
	CONTRATOS	VALOR	CONTRATOS	VALOR
2000	969.727	2.188.635.003,31	57.455	125.811.560,78
2001	910.466	2.153.351.258,79	71.908	105.265.904,50
2002	953.247	2.404.850.769,99	87.487	119.987.701,26
2003	1.138.112	3.806.899.245,48	84.211	172.365.901,16
2004	1.611.463	5.761.475.996,11	137.350	313.103.572,43
2005	1.671.183	6.404.190.129,32	142.731	365.018.982,31

Fonte: Pronaf/SAF/MDA. Elaboração do autor.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), instituído pela Resolução 2.191/1995, é considerado por muitos autores como o primeiro programa brasileiro que reconhece as especificidades da agricultura familiar<sup>21</sup>. Mas, mesmo em se tratando de um programa de caráter nacional, com relação à distribuição dos seus recursos, na sua trajetória histórica, ele sempre teve maior presença em algumas regiões do país em detrimento de outras. Nos primeiros

<sup>21</sup> Para a história e a caracterização do PRONAF, ver: **SCHNEIDER**, Sérgio et al. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: **SCHNEIDER**, Sérgio et al. (Org.). Políticas Públicas e Participação social no Brasil rural. Porto alegre: Editora da UFRGS, 2004. P. 21-50.

anos, ficou concentrado nos estados do Sul; recentemente, “a participação da Bahia tem crescido (...), chegando a representar 5,7% dos recursos globais em 2005, índice próximo daquele observado em 2000” (Leite et al., 2008). Nesse intervalo de tempo (2000-2005), o número total de contratos cresceu em 72% e o montante de valor alocado aumentou em 192% (tabela 5). Na Bahia, o número de contratos cresceu em 148% (o dobro do crescimento nacional) e o valor total financiado aumentou em 192% (o mesmo índice de crescimento do valor total), o que significa que, na Bahia, diminuiu o valor médio de cada contrato. Mas, apesar desse crescimento, o programa consegue atingir apenas em torno de 10% das famílias que, em princípio, poderiam acessá-lo.

Entende-se, nesse contexto, que o problema do acesso das famílias a esses recursos se deve, antes de tudo, à própria definição de agricultura familiar que sustenta o programa e, inclusive, o conjunto das políticas brasileiras de financiamento e de “apoio ao desenvolvimento” da agricultura familiar. De acordo com o texto da Lei 11.326, de 2006, o “agricultor familiar”<sup>22</sup> é um personagem

“[...] que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família” (Brasil, 2006).

Os critérios que estruturam essa definição – de caráter operativo - é abrangente o suficiente para incluir uma determinada diversidade de situações existentes no país e, ao mesmo tempo, para excluir outra não menos ampla diversidade de situações. No caso do semiárido, se considerarmos como importantes os dados da tabela acima, pode-se afirmar que a maior parte dos personagens que são socialmente designados como agricultores familiares estão excluídos desta definição. Além disso, como se verá adiante, eles reaparecem no quadro das políticas públicas de transferência de renda, constituindo o que Anete Ivo chama os “coletivos de destino” (Ivo, 2008).

Tabela 7 – Contratos e montante de recursos do PRONAF para o Território Bacia do Jacuípe – 2000-2008.

ANO	NÚMERO DE CONTRATOS	MONTANTE DE RECURSOS (R\$ 1,00)	MÉDIA DE RECURSOS POR CONTRATO
2000	797	1.429.581,48	1.793,70
2001	2.090	1.281.277,60	613,05

<sup>22</sup> Não se define, aqui, agricultura familiar, mas o que seria o seu sujeito, o agricultor familiar; assim, por extensão, pode-se inferir para a agricultura familiar.

2002	2.129	1.614.887,14	758,51
2003	525	1.299.131,76	2.474,53
2004	3.391	8.174.546,91	2.410,65
2005	5.382	14.908.843,34	2.770,13
2006	4.648	14.717.260,09	3.166,36
2007	2.402	8.756.582,74	3.645,53
2008	2.715	8.316.825,39	3.063,28

Fonte: Pronaf/SAF/MDA. Elaboração do autor.

No território Bacia do Jacuípe (*tabela 7*), com relação ao PRONAF, o que se percebe é, primeiro, a variação anual no número de contratos, no montante de recursos alocados e na média de recursos por contrato. Dois exemplos. Ano: 2003 (mudança de governo, arrefecimento da crise econômica e mudanças institucionais no programa) – diminui o número de contratos e há uma concentração significativa no montante de recursos por contrato; ano 2005 (campanha eleitoral e término do primeiro mandato do governo Lula) - o montante de recursos e o número de contratos atingiram o seu maior volume; segundo, a concentração do número de contratos em alguns municípios (Ipirá, Mairi e Pintadas) e os baixos índices de participação de outros (Nova Fátima, Gavião e Várzea do Poço); terceiro, o valor total de recursos alocado no território é relativamente pouco significativo: em 2008, por exemplo, o PRONAF injetou em torno de R\$ 8.316.000,00 para 2.715 famílias. Assinale-se, ainda, que o Território tinha em 2008 aproximadamente 28.000 famílias de agricultores familiares; apenas 10% das famílias fizeram contrato com o PRONAF<sup>23</sup>.

A maior fonte de ingresso de dinheiro via programas de transferência direta de renda, no território, são as aposentadorias. Conforme resultado de estudo apresentado

<sup>23</sup> É importante sublinhar que, pelo menos em termos institucionais, um dos atuais objetivos do Programa Fome Zero é o fortalecimento da agricultura familiar através do PRONAF, “atividade considerada fundamental para o desenvolvimento sustentável do meio rural” (Via ABC, 2007: 3). Com base nessa articulação entre Fome Zero e PRONAF, e com a finalidade de fortalecer a agricultura familiar, o governo desenvolveu uma série de programas, tais como: o Programa Garantia Safra (uma das ações do PRONAF que dá segurança para a atividade agrícola no semi-árido brasileiro, possibilitando ao agricultor receber um benefício no período de seca e a garantia do sustento da família por seis meses), o Seguro Agrícola familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA, o Programa de Economia solidária e Inclusão Produtiva (disponibiliza qualificação social, profissional e ocupacional, além de ações de micro-crédito e geração e emprego e renda) e o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD – cuja finalidade é promover o desenvolvimento territorial, com ênfase na segurança alimentar e nutricional e geração de trabalho e renda como forma de emancipação socioeconômica das famílias que se encontram abaixo da linha de pobreza nessas regiões. No Território Bacia do Jacuípe, a incidência em termos de alocação de recursos desses programas é pouco significativa. Inclusive, o Território está fora de alguns desses programas, a exemplo do CONSAD.

no “Informe de Previdência Social”, os recursos transferidos pela Previdência Social beneficiavam em 2001, diretamente 13,4% da população do semiárido e 22,4% da população rural da mesma região; indiretamente, ela acaba aproximadamente 47% da população do semiárido e 78,5% da população rural (Sandi e Heringer, 2001). No seu conjunto, esses recursos eram, então, superiores, inclusive, aos transferidos por meio do Fundo de Participação dos Municípios. Segundo os autores, que retomam a nomenclatura utilizada por Gustavo Maia Gomes, pesquisador do IPEA, estaríamos diante de

“uma verdadeira ‘economia sem produção’ (...), uma vez que os beneficiários representam uma transferência direta de renda sem contrapartida de ‘prestação de serviços produtivos’ (...). Em outras palavras, os beneficiários da Previdência não produzem, mas se apropriam de uma parte da renda nacional. E a renda desta ‘economia sem produção’ chega a ser superior àquela gerada pela agropecuária tradicional, não podendo ser subestimada” (Sandi e Heringer, 2001).

*Tabela 8 - Aposentadorias - quantidade de benefícios totais e rurais emitidos no Território Bacia do Jacuípe, segundo os municípios. Valor acumulado de benefícios emitidos (em r\$) - posição em dezembro de 2007*

MUNICÍPIOS	TOTAL DE BENEFÍCIOS	VALOR ACUMULADO NO ANO TOTAL	BENEFÍCIOS RURAIS	VALOR ACUMULADO NO ANO - RURAL
Baixa Grande	3.701	16.607.079	3.313	14.606.843
Capela do Alto Alegre	1.839	8.178.827	1.640	7.162.549
Gavião	744	3.360.681	665	2.991.242
Ipirá	11.129	50.738.794	8.878	39.133.235
Mairi	4.843	22.537.919	4.234	19.135.701
Nova Fátima	678	2.988.459	547	2.366.874
Pé de Serra	1.777	8.108.346	1.536	6.990.966
Pintadas	1.769	7.804.816	1.561	6.788.886
Quixabeira	952	4.183.450	863	3.725.472
Riachão do Jacuípe	7.281	33.974.414	5.416	24.278.732
São José do Jacuípe	225	929.693	182	695.092
Serra Preta	4.078	18.404.915	3.667	16.367.625
Várzea da Roça	1.495	6.492.652	1.294	5.510.976
Várzea do Poço	1.386	6.367.222	1.233	5.639.215
<b>Território</b>	<b>41.897</b>	<b>190.677.267</b>	<b>35.029</b>	<b>155.393.408</b>

**Fonte:** DATAPREV, SINTESE. Organizados pelo autor

**Nota:** Os dados apresentados nesta tabela correspondem aos benefícios emitidos classificados pelo município do órgão pagador.

No Território Bacia do Jacuípe, são crescentes, ano após ano, os volumes de recursos alocados para aposentadorias, tanto em termos gerais quanto com relação aos benefícios rurais. Nesse sentido, é importante constatar (tabela 9), primeiro, que num território que conta com aproximadamente 50 mil famílias, em 2007, quase 42.000 eram beneficiárias do PBF; segundo (tabela 10), no território, em torno de 60% da população era rural e em torno de 40% era urbana; na distribuição dos benefícios do PBF, no entanto, mais de 83% eram rurais e apenas 17% eram classificados como urbanos.

Tabela 9 - Beneficiários do PBF –Território Bacia do Jacuípe – dez. 2008

MUNICÍPIO	ESTIMATIVA FAMÍLIAS POBRES	FAMÍLIAS CADASTRADAS	FAMÍLIAS NO PBF	VALOR DO PBF (reais mensais)
Baixa Grande	2.788	3.698	2.852	264.844
Capela do Alto Alegre	1.840	2.273	1.212	92.181
Gavião	693	993	731	63.867
Ipirá	8.105	11.619	8.583	773.725
Mairi	3.104	4.495	3.040	274.701
Nova Fátima	1.050	1.648	1.057	91.116
Pé de Serra	2.031	3.920	2.374	215.984
Pintadas	1.340	2.266	1.384	119.838
Quixabeira	1.864	2.443	1.888	162.336
Riachão do Jacuípe	4.316	5.159	5.164	441.701
São José do Jacuípe	1.643	2.079	1.630	149.506
Serra Preta	2.447	2.949	2.360	227.566
Várzea da Roça	2.210	2.694	2.310	199.140
Várzea do Poço	1.213	1.906	1.113	93.816
<b>TOTAL</b>	<b>37.813</b>	<b>48.142</b>	<b>35.698</b>	<b>3.170.322</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal. Dados compilados pelo autor.

Ao contrário do que ocorre com as aposentadorias (políticas previdenciárias), cujos recursos são transferidos para indivíduos aposentados, o Programa Bolsa Família<sup>24</sup> (políticas de assistência social) transfere recursos para famílias (a unidade é a família) por meio de um responsável pela família que é, quase sempre, mulher. De acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e com o Decreto n. 5.749, de 11 de abril de 2006, os beneficiários são famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Nessa perspectiva, o PBF não deixa de ser uma espécie de

<sup>24</sup> Um bom estudo do PBF se encontra em: WEISSHEIMER, Marco Aurélio. Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.

remendo do sistema com a finalidade de atenuar para as famílias beneficiárias os efeitos da inserção econômica defeituosa, ou uma expressão bem evidente da nossa modernidade ao mesmo tempo contraditória e cínica. No discurso oficial, um dos seus propósitos é romper com a idéia de que só tem direitos os que trabalham, o que o transformaria num direito. Do ponto de vista estritamente jurídico, no entanto, no Brasil, o PBF não é um direito, não se situa nem mesmo no âmbito do que seria, por exemplo, o direito a uma renda mínima, a um seguro desemprego.

*Tabela 10 - Programa bolsa família – famílias beneficiárias - municípios do território bacía do Jacuípe – total, rural e urbano – fevereiro de 2009*

MUNICÍPIO	RURAL	URBANO	TOTAL
Baixa Grande	1.717	1.154	2.871
Capela do Alto Alegre	662	595	1.257
Gavião	388	355	743
Ipirá	5.308	3.314	8.623
Mairi	1.556	1.522	3.078
Nova Fátima	440	615	1.055
Pé de Serra	1.664	740	2.404
Pintadas	837	568	1.405
Quixabeira	1.176	709	1.885
Riachão do Jacuípe	2.580	2.580	5.160
São José do Jacuípe	543	1.103	1.646
Serra Preta	1.516	860	2.376
Várzea da Roça	1.270	1.086	2.356
Várzea do Poço	276	859	1.135
<b>Total</b>	<b>19.993</b>	<b>16.060</b>	<b>36.053</b>

**Fonte:** Caixa Econômica Federal (dados compilados pelo autor)

No Território Bacía do Jacuípe, o Programa Bolsa Família tinha, em 2008, 35.698 famílias beneficiárias de um total de 48.142 famílias cadastradas (esse número de famílias cadastradas é bastante próximo do número total de famílias do território), o que significa que, aproximadamente, 74% das famílias do território. Além disso, se considerarmos que o número de famílias cadastradas é próximo do número de famílias residentes no território, 78,5% das famílias do território são pobres. Nesse quadro, pode-se imaginar, com grande probabilidade de acerto, que em torno de 80 das famílias de agricultores familiares no território são beneficiários do PBF. Outra informação relevante que a tabela oferece diz respeito ao montante de recursos que ingressa no território pela via do PBF: R\$ 3.170.322,00 por mês, ou a quantia de R\$ 38.043.864,00 durante o ano 2008. A média de recursos por família beneficiada é de R\$ 88,80 por mês, ou aproximadamente R\$ 1.065,00 por ano.

O que é importante para este trabalho é saber que mudanças foram produzidas no mundo rural com a apropriação desses recursos pelos agricultores familiares do território. Nos anos 1990, em outro trabalho<sup>25</sup>, se dizia que os agricultores estavam aprendendo o caminho do banco. Era o tempo dos grandes Planos de Desenvolvimento capitaneados pelo Banco Mundial, que requeriam dos agricultores a institucionalização das formas de relações e quando as transferências eram feitas não para as famílias de agricultores, mas para associações de agricultores com base em determinados projetos. Agora, o agricultor encontra-se ele só diante de um personagem abstrato, o Estado, o Governo, ou, simplesmente, o Presidente Lula. Nesse novo contexto, se, por um lado, “avançar analiticamente no reconhecimento de que a mercantilização da vida social e econômica no meio rural é também uma variante importante para analisar a diversidade de práticas e processos” (Conterato e Schneider, 2008: 1), por outro, não é menos importante descobrir quais são as formas e a substância dessa mercantilização; ou descobrir que, em cada um desses contextos, os distintos modos de tecer sociabilidades, de estruturar o chão da vida e a própria vida.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS - HIPÓTESES PARA A REABERTURA DO DEBATE

Neste trabalho tinha-se como propósito conhecer como os agricultores familiares do Território de Identidade Bacia do Jacuípe, “beneficiários” do PBF, se apropriam, usam e representam o dinheiro deste Programa (e os diversos dinheiros que constituem a sua renda), assimilando-o na sua rotina e produzindo uma nova vida cotidiana. Entende-se, nesse sentido, por um lado, que este personagem – agricultor familiar – constitui-se, ao mesmo tempo, como “sujeito” (produtor de vida e de sociabilidades) e “beneficiário” (produzido pelas ações de outros sujeitos); por outro, que, na medida em que se amplia e aprofunda a presença e a ação do Estado – com os seus dinheiros e agentes - interferindo nos processos de produção da vida desse personagem, ele reaparece no cenário (território), principalmente no plano das representações, não mais como um produtor de valor, ou como um “trabalhador”, mas como um sujeito que participa de uma “economia sem produção” e, também, social e politicamente, dos chamados “públicos de destino” (Ivo, 2008). A partir dessas ideias, num primeiro momento do trabalho foi desenhado o cenário ou o chão onde se produz a vida desse personagem: o semiárido do Nordeste brasileiro e,

---

<sup>25</sup> Favero, Celso Antonio. *Bengalas e Campos de Tensões: as Organizações Camponesas na Bahia*. UFBA. Dissertação de Mestrado. 1991.

especificamente, o Território de Identidade Bacia do Jacuípe. Para a montagem desse cenário considerou-se, por um lado, as estruturas socioeconômicas e os sistemas de produção agropecuária nas quais se inserem os agricultores familiares; por outro, as ações e, principalmente, os dinheiros do Estado, oriundos dos programas públicos de transferência de dinheiros. Inserido nesse contexto, este trabalho – um primeiro e ainda precário produto de um projeto de pesquisa - constitui-se como uma tentativa de elaborar caminhos para o entendimento dessas continuidades e desses deslocamentos que produzem novos territórios e novos sistemas de sociabilidade.

Entende-se, nessa perspectiva, que o dinheiro, ou, mais especificamente, os diversos dinheiros (resultados tanto da produção de valor de troca quanto de transferências públicas), combinados e descombinados, novos e velhos, procedentes de diversas fontes, que formam as rendas dessas famílias, exercem papel proeminente na produção e na transformação dos sistemas de vida cotidiana e das tramas que tecem os territórios. Eles recolocam os sujeitos no mundo, que reorganizam as suas vidas, os seus trajetos e as suas redes de relações sociais usando esses dinheiros. É, portanto, no estudo dos usos dos dinheiros (ação que envolve, também, a representação do objeto) que se encontra a chave para entender os processos de construção da vida cotidiana.

Nessas considerações finais, partindo dessas ideias, e considerando tanto os quadros desenhados neste trabalho com a finalidade de localizar os agricultores familiares nas tramas produtoras da vida, quanto o fato de ser este um estudo exploratório, mais do que tirar conclusões, esboça-se hipóteses para estudos futuros. ou seja, considera-se que os resultados dos estudos realizados até o momento permitem a elaboração de, pelo menos, duas hipóteses, que poderão contribuir para o debate que o estudo suscita. A leitura e a interpretação das informações apresentadas, do mesmo modo que as hipóteses que se seguem, devem ser tomadas, portanto, como uma intervenção nos debates, naturalmente precária, mas que poderá ser alimentada ou, mesmo, colocada sob o crivo da crítica a partir de novos estudos.

**Hipótese 1** – *A agricultura familiar do semiárido brasileiro, vista a partir tanto dos modos como ela se autoproduz como um viver cotidiano quanto dos modos como ela combina, descombina e recombina a sua própria ação criadora com as ações de sistemas que a abordam e a invadem, principalmente com os dinheiros desses sistemas, pode ser atualmente apreendida como um fenômeno marcado, ao mesmo tempo, pela sua grande heterogeneidade e pela combinação/descombinação em termos de escalas e sistemas de escalas.*

A agricultura familiar no semiárido nordestino não é um fenômeno homogêneo. Apresenta-se como uma espécie de “mosaico”, combinando peças com formas

diferentes. Mas, nesse mosaico, as peças não se relacionam apenas em termos horizontais; combina-se e descombina-se, ao mesmo tempo, desenhos horizontais com desenhos em escalas, num todo complexo. Encontra-se, por exemplo, num dos extremos, agriculturas familiares essencialmente integradas na lógica e nas dinâmicas mercantis, onde predomina uma produção de valor de troca; no outro extremo, encontra-se agriculturas familiares cuja produção no estabelecimento é precária e combinada – para a produção da renda necessária para a sobrevivência e a reprodução da família – com atividades realizadas fora do estabelecimento (venda de diárias, trabalho assalariado, troca de dias...). Encontra-se, também, num dos extremos, uma agricultura familiar que consegue produzir a si mesma e reproduzir-se e, no outro, uma agricultura familiar cuja precariedade dos sistemas de produção da vida requer, para a sua sobrevivência, o concurso de outros ingressos, destacadamente, das transferências públicas de renda.

Essas agriculturas estão, quase sempre, muito próximas umas das outras, tanto em termos de espaços (se misturam nos espaços) quanto de tempo (se combinam no dia-a-dia) e, em geral, interagem. Mas, em alguns desses espaços, há o predomínio de um tipo de agricultura familiar em detrimento de outros. No Território de Identidade Bacia do Jacuípe, por exemplo, deparamo-nos com uma agricultura familiar predominantemente marcada pela precariedade, tanto com relação à integração dos sistemas produtivos às lógicas e às dinâmicas dos mercados, quanto com relação à sua capacidade de produzir-se e de reproduzir-se. Trata-se, essencialmente, de uma agricultura familiar cujas famílias são fortemente marcadas por traços que a localizam no âmbito das famílias pobres e, mesmo, miseráveis, com capacidade limitada ou quase nula de buscarem meios de alavancar a saída desse estado. È nessas condições que, atualmente, os dinheiros do Estado – das transferências públicas, principalmente do PBF - se transformaram no instrumento principal – evidentemente não único - de estruturação das rotinas que tecem a vida cotidiana. Os trajetos das famílias e dos seus membros, percebidos no âmbito da labuta do dia-a-dia, nas interconexões de curto e médio tempos/espaços (escola, médico, banco, mercado...), e as redes de sociabilidade produzidas com base nesses deslocamentos nos tempos/espaços são tributárias das possibilidades/impossibilidades geradas por esses dinheiros. Não é, no entanto, apenas no plano das ações que se percebe esses deslocamentos; eles interferem, também, nos modos de representar o real, de forma que, pouco a pouco, essas transferências de dinheiro, antes estranhas na região, se tornam elementos constitutivos do novo real. Produz-se, assim, o que Giddens denomina os “desencaixes”, dando origem a novas realidades.

**Hipótese 2** - *Os dinheiros resultantes de uma “economia sem produção” ou das transferências públicas, e não os dinheiros de uma “economia com produção”, se tornaram os indutores maiores dos desmanches de rotinas de vida cotidiana e da produção de novos cotidianos, de novas ruralidades, de novos territórios (trajetos e deslocamentos) e de novas sociabilidades no Território de Identidade Bacia do Jacuípe.*

O território é o chão da vida, um espaço-tempo; neles se encontram/desencontram uma materialidade (que inclui a natureza e os sistemas de engenharia), um uso (que inclui a ação humana, trabalho e política), uma história (que inclui a herança cultural) e uma representação (que inclui os modos de significação). Nele se encontram/desencontram fluidez e viscosidade, luminosidade e opacidade, densidade e rarefação, rapidez e lentidão, mando e obediência (Santos e Silveira 2001: 261-263). É nesse chão da vida que os atores individuais e coletivos realizam as suas ações e produzem os seus contextos (campos de ações) que se definem como deslocamentos, seja em termos de “trajetos” (Giddens, 2003: 136), que marcam a densidade e a largueza do espaço do território, ou em termos de “desencaixes” (Giddens, 1991: 29)<sup>26</sup>, que se relacionam com resistências e rupturas no tempo social. O território, chão de encontros/desencontros de ações de atores produz rotinas ou “*habitus*”, que se reproduzem e que são frequentemente rompidos; ele se refere, portanto, a um determinado lugar socialmente produzido e vivido.

O Território Bacia do Jacuípe – pelo menos enquanto intenção - é o chão de encontros e desencontros de tempos e espaços e de atores. Concretamente, é um artifício institucional (administrativo e político) resultado da ação política do Estado realizada por um determinado grupo que disputa o controle local do poder e que poderá, portanto, induzir a produção de um território social. Nesse sentido, ele tem uma história, envolve encontros e desencontros de atores e de projetos políticos. Tradicionalmente, a ação política local era estruturada e realizada nos municípios e, numa escala intermediária, nos estados, que, administrativamente, organizavam a sua ação em termos de regiões (administrativas). O município configurava-se como a escala básica do campo da produção e da realização da política. Com a crise e o desmanche da política que explodiu nas últimas décadas, e com a emergência de novos atores que disputam o poder político, o município enquanto lugar da política

---

<sup>26</sup> Giddens entende o desencaixe como um deslocamento das relações sociais. Ele distingue dois tipos de desencaixe: as fichas simbólicas e os sistemas peritos ou periciais, ambos decorrentes da separação entre espaços e tempos. Como exemplo mais evidente das fichas simbólicas ele cita o dinheiro, que contribui nas relações entre agentes separados no tempo e no espaço; os mecanismos peritos de desencaixe envolvem o conhecimento exercido por profissionais em seus papéis sociais.

sofreu forte impacto e viu nascer, em distintas escalas, abaixo e acima dele, novos lugares de produção e de ação política. O município transforma-se num novo lugar de encontro e desencontro que se defronta com a multiplicação de novos lugares, de novos atores, no âmbito das comunidades e, numa escala superior, no território<sup>27</sup>. Ou seja, o desmanche de uma territorialidade da política enfrenta processos de elaboração de novas e múltiplas territorialidades, em diferentes escalas, dando origem a novas instituições, a novos atores políticos, a novas regras de jogo, a novos conflitos.

Em segundo lugar, também, é importante lembrar que a institucionalização de uma territorialização da Bahia, pelo Estado em nome da sociedade (de fato, em nome de um determinado grupo político), o que se faz assumindo a perspectiva da chamada “abordagem territorial”, se propõe como estratégia de desenvolvimento ou como modo de buscar a redução das desigualdades sociais ou o alívio da pobreza, principalmente no âmbito rural. Os conceitos de democracia (nesse novo enfoque, o território é o lugar da democracia e o município é o lugar da tirania) e de participação política (o território é um lugar aberto a todos enquanto o município é o lugar dos chefes mandonistas locais) tornam-se palavras mágicas. A nova estratégia (de desenvolvimento) situa-se, portanto, num contexto que carrega consigo, pelo menos no discurso oficial, um projeto de reelaboração da política e do social na Bahia e no Brasil, em nome da democracia e da participação.

Esse processo de reterritorialização da política, que tem como instrumento mais importante os dinheiros das transferências, produz no Brasil, principalmente na Bahia, além de um novo mapa político e administrativo na perspectiva do Estado, novas distribuições e atribuições nas estruturas políticas e sociais, novos lugares, novos atores, novos participantes, novos privilégios e novas tensões, tanto no âmbito interno aos territórios quanto entre os territórios. Produz-se, desse modo, novas escalas territoriais da política, novos trajetos (espaços de atores) e novos desencaixes (tempos de atores), além de novos mecanismos de privilegiamento e/ou de marginalização no âmbito da participação. Mesmo no interior desses novos espaços/tempos de ação política que são os territórios, a participação continua sendo um privilégio, também ele escalonado, articulado com a promessa de agregação de atores antes ausentes.

No Território Bacia do Jacuípe, o campo da produção agropecuária – do mesmo modo que o campo da ação política – não é, também, lugar de grandes rupturas nas

---

<sup>27</sup> A respeito de territórios de escalas, ver: **ACSELRAD**, Henri. Território e poder – a política das escalas. In: **FISCHER**, Tânia Costa (Org.). Gestão do desenvolvimento e poderes locais. Marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2001.

estruturas do cotidiano, de crescimento da fluidez, da rapidez e da superação do estado de viscosidade. Em termos de volume produzido, a produção agropecuária e, nela, a agricultura familiar, é o setor econômico mais importante. No entanto, comparando com outras regiões do país, a quantidade produzida e os índices de produtividade dos principais produtos da região marcam uma situação de grande precariedade e permanência. Permanência de uso de tecnologias arcaicas, produção em baixíssima escala e dedicada quase exclusivamente para o autoconsumo das famílias produtoras, comércio cooperativo ou não cooperativo muito pouco significativo se considerarmos o tamanho do território, são alguns dos sinais dessa situação. Essa mesma situação – de precariedade – pode ser identificada, também, se tomarmos como critérios o PIB, o PIB *per capita* médio e o IDH do território. Ou seja, do mesmo modo que a política, o campo da produção agropecuária (a roça, o criatório de animais) não se constitui, atualmente, como indutor de mudanças no cotidiano das populações rurais do território, exceto se tomarmos a questão pelo seu avesso: a precariedade, também ela, sempre pode ser indutora de mudanças sociais, afinal, viver é preciso. A migração de membros da família, nesse caso, e até de toda a família, tem sido, historicamente, um modo de enfrentar a precariedade da situação local. A migração, principalmente a migração sazonal, é feita como estratégia na busca de trabalho e, assim, essencialmente, na busca de meios para obter comida. Os programas governamentais de transferência de renda, como as aposentadorias e o PBF, ao contrário, aportam dinheiro.

**Hipótese 3** – *O dinheiro – moeda e símbolo – eleva-se acima de quem dele se apropria, transforma o seu possuidor em indivíduo e liberta-o (matéria e símbolo) da sociedade, do trabalho e da natureza (esse mundo pegajoso), inserindo-o numa nova lógica, a lógica do consumo sem trabalho; ele, ao mesmo tempo, reproduz e desmancha tempos e espaços, atores e relações, o cotidiano das famílias, as suas escolhas e os seus consumos, as relações entre os membros das famílias e as suas posições e disposições nos territórios, para produzir novas ruralidades, novas sociabilidades e novos territórios.*

Provavelmente, os “benefícios” em dinheiro provenientes de aposentadorias e do Programa Bolsa Família têm impacto na composição da renda das famílias superior ao da renda do trabalho. O valor médio anual recebido pelas famílias beneficiárias do PBF foi de R\$ 1.065,00 em 2008. O valor médio anual recebido por beneficiário de aposentadoria foi de R\$ 4.451,00 em 2007. O valor anual médio da produção agropecuária por estabelecimento familiar do território foi de R\$ 1.101,80 em 2006. Sabe-se da precariedade desses cálculos e das dificuldades de se conhecer com precisão o valor do conjunto da produção das famílias de agricultores familiares

que praticam a pluriatividade. Mas, de qualquer modo, é evidente a importância desses “benefícios” na composição da renda dos agricultores familiares; não menos evidentes são os impactos produzidos por essa “economia sem produção” no cotidiano dessas famílias e das próprias redes de sociabilidade que as integram.

Estamos diante de uma situação no mínimo inusitada: em torno de 80% das famílias de agricultores familiares é beneficiária do PBF; em termos de valor médio do benefício, o seu peso é equivalente ao do valor médio da produção agropecuária dos estabelecimentos agropecuários familiares, o que significa dizer que ele dobra a renda das famílias se não se considera os ingressos provenientes de outras atividades, principalmente do trabalho assalariado; nas famílias beneficiárias, de modo geral, o beneficiário direto é a mulher; a família (a mulher) recebe dinheiro e não, por exemplo, um bem de consumo ou um benefício como escola ou saúde. O programa mexe, portanto, em quatro pilares que sustentam a sociedade na região: as famílias beneficiárias são a ampla maioria (não exceções), o que contribui para a promoção de uma discriminação positiva dos beneficiários; opera-se uma mudança estrutural no interior da família: a mulher, que quase nunca fora considerada produtora de renda, torna-se a responsável pelo ingresso de, pelo menos, a metade da renda da família; a principal fonte da renda das famílias dos agricultores familiares deixa de ser o trabalho; a renda resultante de uma “economia sem produção” chega na família na forma de dinheiro, o que insere a família num outro universo, o universo das relações de compra e venda, que é tipicamente urbano.

Invertendo a ordem dos pontos acima, o dinheiro se transforma no grande símbolo e instrumento de produção de uma nova região. Mas, o que é esse dinheiro? Simmel define-o como uma abstração sem propriedades, uma forma pura e neutra, destituída de toda substância e diferenciação qualitativa, um símbolo. Mas, ele é também moeda. Ele é um produto da história. Na modernidade, ele adquire uma qualidade especial, particular, que dá origem a um novo tipo de “sociação”, não mais a sociação da simetria, do reflexo, mas a sociação da confiança (Simmel, 2006), que supõe a distância entre os possuidores de dinheiro e entre os indivíduos e a sociedade; ele liberta o indivíduo, aprofunda o individualismo. O dinheiro é, nesse sentido, símbolo e, também, moeda, um “produto e, ao mesmo tempo, um instrumento da objetificação das relações sociais e da individualização da vida humana, próprias da modernidade” (Neiburg, 2007: 124). Ele liberta o indivíduo e, concomitantemente, por meio da crescente divisão social do trabalho, prende-o ao outro. Com base na percepção dessa dialética, Neiburg, citando Maurice Bloch e Jonathan Parry, afirma que “a introdução do dinheiro moderno em sociedades tradicionais não teve o efeito de dissolver os laços sociais, produzindo a divisão radical entre pessoas e coisas que seria própria do capitalismo” (Neiburg, 2007:

126); ele produz novas sociabilidades, as sociabilidades capitalistas. Bourdieu, em “O desencantamento do mundo”, ao analisar os processos de adaptação econômica da sociedade argelina, elabora um complexo painel sobre os encontros/desencontros produzidos nas relações entre o poderio imperialista (francês) e os sistemas de *habitus* dos argelinos (Bourdieu, 1979: 14-15). O ingresso do dinheiro nessas proporções em uma determinada região acaba produzindo, portanto, novos *habitus*, novas disposições, um reposicionamento dos atores individuais e coletivos nas estruturas sociais e, assim, novas relações e estruturas de sociabilidade.

Mas é essencialmente nos encontros/desencontros dos tempos e dos espaços desses novos sujeitos mediados pelo dinheiro, que se produz o novo cotidiano e as novas sociabilidades. A agropecuária praticada de modo artesanal – colada à natureza – produz um território marcado pela viscosidade, opacidade, rarefação, lentidão e obediência. Nela, o chão da vida é menos o chão da técnica, dos sistemas de engenharia, e mais o chão da natureza, um chão pegajoso. O ingresso do dinheiro sem trabalho direto produz outra situação. O fato de estarem colados em uma produção agropecuária tecnicamente artesanal e quantitativamente precária em termos de produção, do mesmo modo que o fato de possuírem determinadas quantidades de dinheiro, cada um do seu modo, repercute na configuração dos territórios dos sujeitos, o que envolve a definição dos seus trajetos e, desse modo, dos contornos e das diversas escalas de densidade desses territórios, e também na reestruturação dos mapas e das estações nesses trajetos. A relação ou a tensão entre o rural e o urbano, entre o morar na cidade e o morar na roça, entre o produto da roça e o dinheiro, entre a comida da roça e a comida da cidade, entre o jéque e a moto, entre a comunidade, a associação, a cooperativa e o indivíduo, entre a confiança, o pertencimento, a coesão (entre vizinhos) e o anonimato, a separação, a coerência formal (relações monetárias), entre o homem provedor da casa e a mulher que ressurge como possuidora de dinheiro..., enfim, os modos como se estruturam esses encontros/desencontros de espaços/tempos entram em crise, reorganizam os universos (social e individual) e, essencialmente, o cotidiano das famílias e as suas redes de sociabilidade. Conteúdo e forma, matéria e símbolo, reprodução, desmanche e produção, estes são alguns dos traços do cenário atual do Território Bacia do Jacuípe.

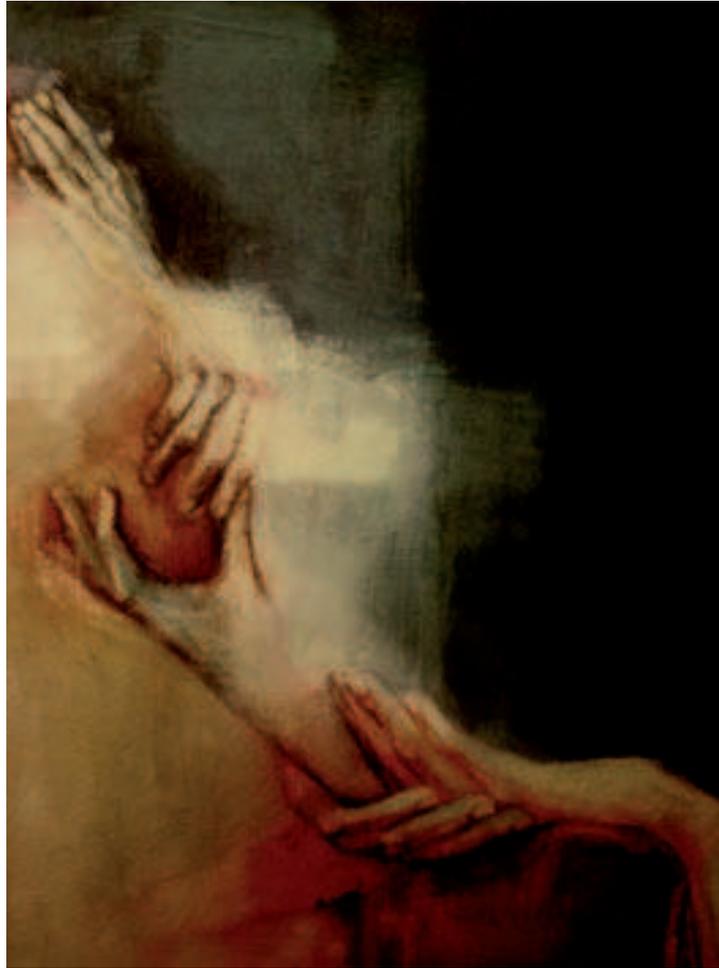
## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque Jr., Durval Muniz (1996). *A invenção do Nordeste e outras artes*. Recife: Massangana; São Paulo: Cortez.
- Asa- Articulação No Semiárido Brasileiro (1999). “Propostas da Articulação no Semi-Árido Brasileiro” para a Convivência com o *Semi-Árido e Combate à Desertificação*. Recife, 26 de novembro de 1999. In. <http://nossaterra.wordpress.com/declaracao-do-semi-arido/>
- Bourdieu, Pierre (1979). *O Desencantamento do Mundo: Estruturas Econômicas e Estruturas Temporais*. Lisboa: Perspectiva
- Brasil. Lei 11.326 (2006). *Diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*. Presidência da República, Brasília: 2006
- Cirilo, José Almir (2008). *Políticas públicas de recursos hídricos para o semiárido*. In. *Revista Estudos Avançados*. Vol. 22, no. 63. São Paulo. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142008000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142008000200005&script=sci_arttext).
- Favero, Celso Antonio et al. (2000). “Reduction of Rural Poverty: Critical Revision of the Situation and Challenges for the Next Century” in. *Winrock International and Faculdade Integrada da Bahia*. Rural Poverty in the Northeast of Brazil. Salvador, Casa da Qualidade Editora Ltda. p. 23-48.
- Giddens, Anthony (1991). *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Unesp.
- Giddens, Anthony (2003). *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes,
- Ivo, Anete Brito Leal (2008). *Viver por um fio. Pobreza e política social*. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA.
- Leite, Sérgio Pereira; Cintrão, Rosângela e Lasa, Cláudio (2008). *O meio rural baiano como espaço privilegiado de políticas públicas: uma análise do contexto institucional e do financiamento das políticas rurais*. Impresso.
- Martine George e Garcia, Ronaldo Coutinho (1987). *Os impactos sociais da modernização agrícola*. São Paulo: Caetés.
- Martins, José de Souza (2008). “A sociabilidade do homem simples. Cotidiano e história na modernidade anômala”. Segunda Edição, *Revista e ampliada*. São Paulo: Contexto, 2008.
- MOC. (2008). “Plano de Safra Territorial do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Bacia do Jacuípe do Estado da Bahia produzido em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário”. In <http://serv-sdt-1.mda.gov.br/sit/>

biblioteca\_virtual/pst/pst\_territorio014.pdf

- Nascimento, Humberto Miranda do. (2008). "A Convivência-com-Semi-Árido como estratégia de desenvolvimento territorial: uma discussão conceitual". In. *32º Encontro anual da Anpocs*, GT 35 – Ruralidade, território e meio ambiente. Outubro de 2008.
- Navarro, Zander (2000). "Dos impasses históricos às novas trilhas do desenvolvimento rural" In. *Winrock International e Faculdade Integrada da Bahia*. Pobreza Rural no Nordeste do Brasil. Um estudo participativo. Salvador, Casa da Qualidade Editora Ltda.
- Neiburg, Federico (2007). As moedas doentes, os números públicos e a antropologia do dinheiro. In. *Mana*. Vol.13, no. 1, Rio de Janeiro, Abril de 2007. P. 119-151. Ver também: : [www.scielo.br/pdf/mana/v13n1/a05v13n1.pdf](http://www.scielo.br/pdf/mana/v13n1/a05v13n1.pdf)
- Sandi, Ricardo Dinarte e Heringer, Luiz Pêrsio (2001). A Previdência Social nos municípios do Semiárido Brasileiro. In *Informe de Previdência Social*, Agosto 2001. Vol. 13, n. 8.
- Santos, Milton e Silveira, Maria Laura (2001). *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record
- Simmel, Georg (2006). *Questões fundamentais da sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar.





**Educación superior**



# LA INVESTIGACIÓN Y SU ENSEÑANZA EN LA UNIVERSIDAD

Sara Miriam González Ramírez,  
Ma. Esther Ortega Zertuche

## Resumen

A partir de una ubicación general de la investigación en el contexto social, se observa cómo la historia de esta disciplina se encuentra, en el caso de nuestro país y seguramente en la mayoría de los países latinoamericanos, en una situación de crisis, cuyo origen tiene como fondo un debate latente respecto de dos visiones sobre la ciencia. En esta ponencia se ubican y analizan estos elementos en cuanto a las implicaciones que ello asume en la enseñanza universitaria; teniendo como referente el caso de la Universidad Autónoma de Querétaro.

**Palabras clave:** enseñanza, investigación, educación superior

## Abstract

Starting from de general ubication of the investigation in the social context, you can observe how the history of the discipline is found, in case of our country and surely most of the latin coutries a crisis situation wich origen has a bottom a dormant debate respect two vision about cience. In this ... it is found and analyze this elements as for the implications that it assume in the universitary teaching; having as reference the case of the Autonomous Universtity of Queretaro.

**key words:** teaching, investigation, higher education

## INTRODUCCIÓN

La enseñanza es una profesión dedicada al servicio de la sociedad; requiere de una gran responsabilidad pero, sobre todo, reviste gran importancia en virtud de la influencia que la educación tiene en la producción, el desarrollo y la dirección de la historia de un país.

Existe una gran diferencia entre enseñar y dar clases. Enseñar es mucho más complejo y comprometido; es un proceso por el cual el maestro selecciona el material que debe ser aprendido. Mientras que dar clases es sólo tratar un tema sin importar si el estudiante lo asimila. Enseñar a una persona implica introducir en ella algún cambio; si el maestro no logra producir cambios observables en sus alumnos, no enseñó.

El método de enseñanza es un conjunto de momentos y técnicas lógicamente coordinados para dirigir el aprendizaje del alumno hacia determinados objetivos; una técnica de enseñanza es la forma en que se promueve y da sentido al aprendizaje.

Por otro lado, Jere Brophy (2000) afirma que los principios de la enseñanza efectiva surgen de la investigación en las aulas; además, reconoce la necesidad de un ambiente escolar cooperativo, al igual que una actitud positiva de los estudiantes hacia la educación.

Este autor afirma que los estudiantes aprenden mejor en comunidades cohesivas; por lo tanto, es necesario que los maestros desplieguen sus atributos personales y se conviertan en eje de socialización, es decir, que realicen una labor de acompañamiento y de compromiso mutuo. También hace hincapié en la necesidad de que el maestro sienta interés y afecto por sus estudiantes, para que la enseñanza sea más efectiva.

Asevera que se aprende mejor si la mayoría del tiempo disponible se destina a realizar actividades relacionadas con el currículo; y que las oportunidades reales de aprendizaje dependen de la cantidad de tiempo aprovechado en sus lecciones y actividades educativas.

La base del principio de la oportunidad de aprender es que cualquiera que sea la manera de enfrentar el dilema extensión-profundidad, y sea cual sea el currículo resultante, los estudiantes tendrán un mayor progreso hacia los resultados esperados si la mayor parte del tiempo de clase se emplea en actividades relacionadas con el currículo. Es decir, para que existan mayores oportunidades de aprendizaje, es conveniente que el tiempo se distribuya a manera de que se vea favorecida la práctica.

Zapata (2003), por su parte, analiza la importancia otorgada a la educación científica a la cual, tanto la psicología del aprendizaje del conocimiento científico,

como la pedagogía y las didácticas de las ciencias naturales, se han puesto a su servicio para mayor optimización.

Aprender ciencias es reestructurar y reconstruir los conceptos científicos. Reconocer las formas de pensamiento y de racionalización del mundo, y cómo éste se organiza en estructuras, dominios, órdenes o marcos conceptuales, los cuales no tienen otro objeto que reproducir lo real a través del devenir de la ciencia y de la historia. Se propone la posibilidad de conocer e interpretar la realidad y también la de reconocer los conceptos, pues desde esta perspectiva todo concepto representa algo real. La ciencia, así concebida, se considera como un sistema conceptual, reconocible por aproximaciones sucesivas dentro de un proceso de aprendizaje sustentado en tareas continuas definidas.

Zapata define, que la ciencia se relaciona con el proyecto social del mundo moderno, el cual se apoya en la razón para conocer la realidad. Para reconocer lo real sólo se necesita un pensamiento capaz de fundar la representación de lo real. El fundamento de ese pensamiento vendría a ser el sujeto, el representante de la razón. Además, la ciencia se fundamenta en la razón para propiciar una imagen de sí misma, hecho que ayuda a asegurar su poderío.

De esta manera la ciencia se relaciona con el mundo moderno, sustentando su vigencia y separándose del mundo pasado, considerado como premoderno y precientífico. De ese modo, la psicopedagogía se ve obligada a seguir el juego teórico, por medio de la razón, y el juego del poder social en función de la imagen del mundo moderno.

A pesar de que existe un claro reconocimiento en torno a los requerimientos actuales de nuestro país, respecto de los recursos humanos indispensables para fortalecer la infraestructura en ciencia y tecnología, la demanda de ingreso a las licenciaturas del área científica ha sufrido un decremento preocupante en las últimas décadas.

Por otra parte, las licenciaturas en el área de ciencias no brindan la formación metodológica requerida por cualquier científico, ya sea que se dedique a la investigación o a la docencia, ni mucho menos una formación didáctica relacionada con nuestra disciplina que nos permitiera, como profesores, desarrollar nuestra práctica docente adecuadamente.

Un factor más que incide en el aprendizaje de las ciencias, se refiere a la infraestructura adecuada de los programas de estudio: el equipo de laboratorio y cómputo, los libros, las publicaciones, entre otros; elementos que no sólo apoyan la labor del profesor, sino que favorecen una dependencia menos del alumno hacia el maestro.

Para lograr una transformación de fondo del plan y los programas de estudio, debemos centrar nuestra atención en los problemas estructurales de la enseñanza; en este sentido, resulta cada vez más necesario instrumentar alternativas pedagógicas que fomenten la creatividad y el cuestionamiento respecto de los marcos teóricos y conceptuales ampliamente aceptados, si realmente tenemos la pretensión de hacer cambios que tiendan a impulsar el desarrollo científico y tecnológico en nuestro país.

Propiciar la *Pedagogía científica* es el intento de fundamentar observaciones rigurosas de carácter científico. Esta corriente se centra en dos frentes: el de la investigación y el de la enseñanza-aprendizaje. El primero, al mismo tiempo, define un conocimiento científico del niño, trata de librar a la pedagogía de cualquier finalidad trascendente, así como de presupuestos metafísicos, para convertirla en ciencia experimental; en el siglo XIX asume tres direcciones: la observación en investigación en los factores biológico, psicológico o social. En el segundo frente, ataca la enseñanza tradicional, propicia la construcción de un método objetivo científicamente indiscutible en cuanto a sus presupuestos y propugna una reforma de la enseñanza mediante la activación de un aprendizaje orientado a desarrollar las capacidades psicobiológicas y la observación.

En la sociedad actual, el manejo de la información, y el conocimiento que se obtenga de éste, se convierten en “bienes educativos fundamentales” para dar respuesta a problemas planteados por una sociedad moderna.

La información son todos aquellos datos que podemos tener a nuestro alcance; el conocimiento consiste en una elaboración o una construcción intelectual de la persona y que se lleva a cabo mediante las relaciones o asociaciones entre la información procedente del exterior y las experiencias previas.

Por lo tanto, ante este nuevo tipo de sociedad, se requiere una nueva forma de educar: formar para que los alumnos se desarrollen de forma integral y desarrollen capacidades, habilidades y carácter científico.

La labor del docente consiste en enseñar a pensar críticamente y a cuestionarse por qué creen en lo que creen o hacen; así como en animar a los estudiantes a justificar sus creencias con evidencias. Los docentes necesitan ser bien formados técnicamente, tanto para saber trabajar y desarrollarse profesionalmente, como para la vida.

## 1. El debate de dos modelos de investigación

La ciencia es un producto cultural que surge en las sociedades de Europa Occidental como resultado de la evolución histórica y el desarrollo social. Los españoles trajeron a la nueva España la cultura científica escolástica que dominaba en España.

Es en 1551 cuando se funda la Real y Pontificia Universidad de la Nueva España, creada y sustentada por la corona, y manejada por el clero, quien empieza a formarse para la ciencia. La universidad se caracterizó por ser elitista, ser un factor importante en el desarrollo de la cultura mestiza; además de que fue foco de desarrollo intelectual y religioso, así como el centro cultural más importante de Latinoamérica.

En la universidad se impartían dos cátedras: teología y artes; donde se impartía filosofía natural: ciencias naturales, física, matemáticas, geometría; y filosofía moral.

La ciencia colonial mexicana era una ciencia dependiente de las tradiciones e instituciones europeas. La expulsión de los jesuitas, que entonces eran quienes introducían las nuevas ideas al país, contribuyó a provocar a los criollos y a fomentar un sentido nacional mexicano, el cual se nutrió con la ciencia europea, en el liberalismo y en el rechazo de la filosofía tradicional.

En las proclamas revolucionarias se exigía acabar con las lacras del cientificismo y no se atribuía ningún papel a la ciencia en las tareas del cambio social. Con la Reforma y la industrialización nace la ciencia positivista como una respuesta a las tareas de la unión nacional y de modernización.

En este contexto, el **positivismo** como modelo de conocimiento científico predominante, se presenta como método, estructura y validación de todo desarrollo del conocimiento científico que se instaura en las instituciones educativas, convirtiéndose en un conjunto de reglas y procedimientos que, a manera de criterios de verdad, determinan la validez o la negación del conocimiento científico

En México se enseñó que a través del método científico los fenómenos del mundo están gobernados por leyes universalmente validadas, y que este método se enfoca en la regularidad con la cual se presentan estos fenómenos naturales para ser explicados y descritos como comportamiento de los fenómenos externos al hombre. También se presenta como contenido el conocimiento de doctrina, dándole el mérito al teórico representativo de esta corriente: Comte (1798-1857), y excluyendo todos los objetos, las teorías, los conocimientos que no son verificables en la observación y aplicables al método científico. Así, la razón es el supremo juez de validación.

A principios del s. XX, en México se abre la puerta a la discusión científica sobre un segundo enfoque en el desarrollo científico: la tradición **humanista**. Sus bases se sustentan a partir del conocimiento cotidiano, la retórica y la dialéctica; donde entra la teoría de la fenomenología, la hermenéutica, el interaccionismo simbólico, la etnografía, la etnometodología, entre otras, como líneas de estudio de las ciencias sociales, las cuales se integran, entre otras, a la Antropología, la Sociología, la Psicología, la Educación etc.

En el devenir histórico de nuestro país se presentan dos tendencias que marcan la posmodernidad; por un lado, el recurso de las teorías explicativas, y por el otro, el de las teorías interpretativas.

Las corrientes de la primera encuentran cuerpo en la teoría neofuncionalista, las teorías neomarxistas y la teoría de sistemas, relacionadas con el desarrollo del mercado, fundamentado por una nueva concepción mundial del capitalismo. Por tanto, estas corrientes de pensamiento teórico responden al estudio del impacto del mercado comercial en las clases sociales; en mayor o menor medida, estos enfoques teóricos establecen un modelo deductivo que impera en las ciencias naturales, formulado por los científicos que trabajan este campo.

En la segunda tendencia, se halla una diversidad de formas metodológicas de interpretación: el interaccionismo simbólico, la etnometodología, la teoría crítica, la teoría de la acción comunicativa y las teorías de la psicología educativa. Estos modelos no están del todo reconocidos por la comunidad científica como formas metodológicas de estructuración científica; sin embargo, sus procedimientos se han empleado para lograr la comprensión o la interpretación de fenómenos de las ciencias sociales, y aunque no hay unanimidad respecto de la forma de estudio o la estructura que deben tener tales teorías, así como tampoco existe unanimidad en la connotación de concepto de comprensión que usan, ello se debe a que estos modelos tienden a buscar flexibilidad para adaptarse a las condiciones específicas del fenómeno, el contexto y los actores que se estudian.

Por otra parte, el **conocimiento cotidiano**, también llamado conocimiento vulgar, intuitivo, común, es el conocimiento del mundo y de nuestro entorno, el cual es empleado por la gente todos los días. Ha sido adquirido a lo largo de la existencia de cada persona como resultado de sus vivencias, su contacto con el mundo y con otras personas, y no como el producto de la experimentación consciente y dirigida para saber si son verdades irrefutables; el conocimiento vulgar es dudoso, pero tiene la característica que para las personas es un conocimiento *plausible*, porque parece razonable o muy probable, porque es ampliamente compartido con otros.

El mundo de la vida cotidiana es aquel que se da por establecido como realidad, el sentido común que lo constituye se presenta como la “realidad por excelencia”,

logrando de esta manera imponerse sobre la conciencia de los individuos, en tanto que se presenta a estos como un “modo de ver” una realidad ordenada, objetivada y ontogenizada.

La realidad de la vida cotidiana es una construcción intersubjetiva, un mundo compartido, lo que presupone procesos de interacción y comunicación mediante los cuales se comparte con el “otro”, con los otros. Es una realidad que se expresa como mundo dado, naturalizado, por referirse a un mundo que es “común a muchos hombres” (Schaff, 1982).

Así, en realidad hay una base común al conocimiento científico y el cotidiano, ya que tanto el investigador consumado como el estudiante se enfrentan a la posibilidad de un descubrimiento. Desarrollar las capacidades de asombro y apasionamiento por lo que se hace y se piensa, conduce a la resignificación de lo que se está pensando, observando, viviendo... Estas capacidades ayudan a construir un “método”, referente a la tendencia explicativa o a la interpretativa, al estudiar fenómenos. La posibilidad de resignificar el pensamiento, guía el entrelazamiento de los conocimientos científico y cotidiano; es decir, surge una forma integrada de comprender el mundo a través del proceso de resignificación (Zemelman, 2002).

Elaborar trabajos investigativos e integrativos, donde se utilicen conceptualizaciones de tipo cuantitativo analítico y cualitativo interpretativo, referidos a totalidades (estudio de cada ámbito como totalidad), remite al condicionamiento de las prácticas investigativas; es decir, la enseñanza y la didáctica dependen de quien enseña, y de la forma metodológica que conoce.

#### a) Obstáculos en la enseñanza de la investigación

La enseñanza no asegura un papel integrador en concreto en cuanto al flujo de la información (Giordan y Vecchi, 1997). La no integración del saber muestra la forma de relación que se establece con el saber: para qué, por qué, qué quiero saber; la masificación de la enseñanza ha desorientado a los educandos en conocimientos, competencias y aptitudes, así como en las actitudes y los valores.

Las múltiples reformas de enseñanza elaboradas por personas desligadas, y adoptando los conceptos científicos poco dotados de métodos validados, han desvirtuado el sentido del aprendizaje científico; y ello, aunado a la falta de tiempo dedicado a la práctica científica, propician que los alumnos vivan ejercicios de ciencias no significativos.

A veces, el conocimiento del maestro es insuficiente, acerca del saber de la disciplina que subyace a su materia, como también del plano de lo didáctico y lo pedagógico; así mismo, carece de elementos para presentar los contenidos con lógica

y sentido para el alumno; y también puede desconocer el manejo de estrategias para romper miedos, modelos y esquemas previos. El maestro no alcanza a conocerse personalmente para asumir una identidad y una postura propias, de tal manera que no practica una enseñanza integrada, adecuada a las necesidades y características de los estudiantes, por lo tanto, propicia la frustración y la incertidumbre, e inhibe el asombro y el deseo de conocer.

El proceso pedagógico lleva al estudiante/investigador a realizar una recuperación histórica del hecho estudiado, así como a confrontarlo con la teoría o las teorías que lo reconocen como tal; el maestro necesita dirigir al alumno para recuperarse e interpelarse en una lectura epistémica que lo lleve a construir un problema de investigación genuino e inédito, y digno de ser estudiando. (Zemelman, 2001).

Además, el proceso pedagógico pone, tanto al docente de investigación como al alumno investigador, en otra posición didáctica metodológica frente al conocimiento, donde la observación y la experiencia práctica del sujeto que investiga necesitan tornarse en un ejercicio continuo de reflexión y sistematización de haceres y del pensamiento personal objetivado que lo motiven a realizar preguntas y buscar respuestas a éstas, de una forma autónoma.

En el paso por los ciclos escolares del sistema educativo mexicano, existe la queja de que a los alumnos les falta un adecuado razonamiento.

En el nivel de primaria, se muestra una carencia de equilibrio y evolución mental con que el niño construya, en su experiencia cotidiana, estrategias y relaciones que le permita resolver muchas de las situaciones que enfrenta.

A nivel bachillerato, los profesionales que se dedican a la docencia no cuentan con la formación metodológica requerida para cualquier ciencia, ni con la formación didáctica relacionada con la disciplina que permita al docente realizar su práctica adecuada. (Suárez y López, 1996).

A nivel licenciatura, los planes de estudio y los métodos de enseñanza no siempre logran el objetivo de hacer comprender a los estudiantes los conocimientos científicos que se les enseñan, ni se les ofrecen elementos suficientes para capacitarlos en el enfrentamiento y la solución de problemas concretos de investigación.

Sin embargo, es evidente el peso que el paradigma positivista ha tenido en nuestro acercamiento a la investigación dentro del acto educativo; lo cual plantea, a la luz de estas reflexiones, una visión tradicional para realizar y desarrollar ciencia, la cual niega la posibilidad de recuperación del alumno como participante directo en su formación.

En secundaria, para continuar con los ejemplos, los contenidos relacionados a la ciencia se imparten de manera memorística, sin el ejercicio de laboratorio, y fragmentados del contexto socio-histórico donde se insertan; los estudiantes de

ciencias conocen poco acerca de la construcción teórica-metodológica relacionada con el área de conocimiento.

Por contraste, se encuentra el caso de los miembros del grupo fundador de la carrera de la investigación biomédica de la UNAM, quienes rechazaron el sistema tradicional, el cual colocaba al estudiante en un papel pasivo que lo hacía acumular información en lugar de estimularlo a buscar y solucionar problemas, fomentando en cambio una actitud crítica.

A nivel licenciatura, actualmente se maneja la idea pedagógica de utilizar estrategias que proveen de estructura y organizan el pensamiento de los estudiantes en relación con su posibilidad de incrementar su creatividad científica; por ello, se pensó en introducir a los estudiantes a la investigación desde el principio de la carrera, es decir, que aprendan investigando en el laboratorio a través de la solución de problemas y las discusiones con los maestros, estimulando los hábitos de cuestionar, imaginar y dudar.

Esta nueva orientación no podía adoptarse de inmediato, ya que los estudiantes carecían de la información básica necesaria para buscar o resolver problemas. Se volvió imperioso impartir cursos básicos donde los profesores trataran de fomentar la participación de los estudiantes y de evitar su pasividad. Además de existir otra limitante: el papel que juega esta actividad en el contexto universitario.

## **2. La fundamental importancia de la investigación en la universidad**

Las universidades hacen una apuesta particular con el conocimiento, en cuyo contexto, la búsqueda científica o racional de la verdad, desarrolla su propia moralidad, misma que lleva a algunos participantes y grupos constituyentes a un sentido particular de la responsabilidad intrínseca de la ética científica y el llamado académico. Si bien, estas instituciones se hallan sujetas a controles políticos y burocráticos cada vez más intensos; y enfrentan, por otra parte, la cada vez mayor demanda de instrucción masiva y pertinencia profesional. Así, estas universidades ponen en el centro de su ser una esfera de intelecto al conocimiento teórico, el cual se valora en alto grado.

La edificación de las universidades sobre bases de conocimientos e investigación sigue siendo un fenómeno poco comprendido. El tema se ha eludido en perspectivas que ubican el centro gravitacional de las universidades en el reino del desarrollo de los estudiantes en los programas de primer grado (licenciatura).

La perspectiva centrada en el estudiante no ha podido captar la diversidad de tareas ni la complejidad de organización inherentes a las universidades modernas. Al

ignorarse, en gran medida, en los análisis del desarrollo estudiantil, el papel central de la actividad de la investigación, y del entrenamiento en la investigación, no se ha tratado de explicar la relación trilateral entre investigación, docencia y aprendizaje.

El marcado contraste encuentra una perspectiva centrada en el conocimiento. Parte de la importancia decisiva de la producción de conocimiento, de ahí la primacía de la investigación, sobre la cual se basan la docencia y el aprendizaje. Con la búsqueda en la mira, las universidades de investigación ven cada vez más hacia delante, no hacia atrás.

Educados ellos mismos en la universidad, los docentes están concientes del poder y el prestigio de la investigación. La actitud de cuestionar no se puede embotellar en ciertas áreas de la educación avanzada, y mantener por completo fuera a otras. Se pueden construir barreras en contra de su amplia difusión y su adopción por medio de cargas docentes pesadas, un financiamiento que excluya a la investigación básica y un apoyo de costo unitario bajo, por ejemplo.

Si bien la preparación para el trabajo de investigación se basa en el conocimiento, la preparación para la práctica profesional se conforma cada vez más a partir de la investigación. En una profesión tras otra, encontramos la necesidad cada vez más profunda de practicantes sensibles a la investigación: si no se puede comprender ni evaluar eficazmente “la literatura”, es imposible mantenerse al día. Dicha inculcación por la actitud de investigación, si bien se concentra en la doctrina y la técnica de lo tangible, puede sugerir a los estudiantes vocacionales que el proceso de investigación contiene un territorio.

El acceso de la ciudadanía en general al conocimiento de los expertos, se ve restringido, en la educación superior, por el acceso limitado de estudiantes a los campos profesionales avanzados. La enseñanza de la investigación empieza a enseñarse en los estudios preavanzados (bachillerato); donde los estudiantes aprenden una organización del pensamiento que obedece a posturas de educadores con estilos de estructuración mental previos que resultan parciales y reducidos, determinados por tribus académicas que están en la más firme posesión de las herramientas del oficio de investigación, es decir, aprenden sólo una postura o visión, la cual se piensa como única, y denostando así otras opciones.

Sin embargo, la investigación y la docencia se pueden integrar y servir la una a la otra. La investigación en sí puede ser una forma muy eficaz y efectiva de enseñanza; cuando también se vuelve un modo de aprendizaje, que puede servir como el vehículo integrador para una íntima unión entre docencia y estudio.

Una vez que se captan las posibilidades y los resultados de una conexión fructífera entre las actividades de la investigación con las actividades de la docencia y el aprendizaje, se transforman en beneficio recíproco. El principal conflicto en

cuanto a las tareas del profesorado está entre la docencia sobre la investigación o viceversa.

La actividad estudiantil de investigación no sólo es un proceso académico para definir preguntas y encontrar respuestas, es también una manera de inducir el pensamiento crítico y desarrollar mentes inquisitivas. Cosa notable es que puede ser un modo activo de aprendizaje en donde el instructor proporciona un marco y una actitud, pero no da respuestas para escribirse, memorizarse ni ser repetidas.

La investigación y la docencia son compatibles también en los programas de licenciatura, donde, incluso cuando se les define pedagógica y curricularmente, en gran medida excluyen la unión íntima de ambas, tal como se presenta en la educación de grado, en la docencia y en el estudio, basados en la investigación.

La exigencia de hacer investigación se hace presente con mayor fuerza en los niveles avanzados de la instrucción universitaria, en las disciplinas básicas, con fines de elaboración de trabajo recepcional o tesis; para ello, es necesario desarrollar la capacidad de estructura alrededor de un planteamiento, formular una pregunta a partir del estado del arte sobre el tema, propiciar que el alumno ubique el camino, la línea, el área a realizar, así como develar o mostrar algo, por más sencillo que sea, pues el valor está en la creación personal y la resignificación que el estudiante puede generar como formación y crecimiento personal. Por lo regular, los alumnos en este nivel se ejercitan en la realización de trabajos de ensayos, propuestas, artículos, evaluaciones.

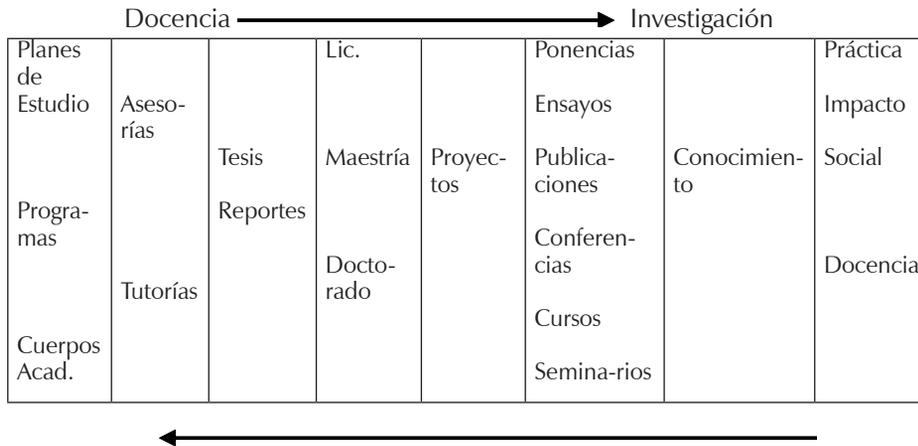
Al combinarse en un grupo binario, el grupo de investigación y el de docencia, se vuelven la molécula diseñada en el organismo universitario para realizar una fusión moderna entre la docencia y el aprendizaje con una investigación intencionada. Cuando están bien interrelacionados, estos hilos gemelos funcionan como el punto focal de bases dobles, por medio de las cuales la ciencia se expresa con fuerza en el trabajo educativo de la educación superior y, a su vez, la educación superior se expresa operativamente en el trabajo de la ciencia. El grupo binario es la pieza central de la infraestructura, el cual representa el mejor sostén de las universidades como espacios de búsqueda.

En este contexto, el sentido de la investigación en la UAQ, al igual que en la mayoría de las universidades públicas del país, es fortalecer la actitud crítica, tanto del docente como del estudiante. La investigación sitúa frente a la realidad, indica los caminos y las alternativas para desarrollar los modelos de acción y proporciona generación de nuevo conocimiento.

En este momento la universidad manejan los siguientes elementos como líneas de acción para desarrollar la docencia-investigación.

- Formación de investigadores.
- Vinculación de la enseñanza con la investigación.
- Difusión del conocimiento (planeación, producción y publicación).

A través de:



### CONCLUSIONES

La enseñanza de la investigación es una actividad que se ha hecho a lo largo del tiempo, aunque antes sólo se utilizaba para conocer algo, y no propiamente para enseñar. La investigación científica ha ido incorporándose a la vida social, por lo cual se han ido aceptando los resultados que se obtienen a través de ella.

La enseñanza puede valerse de la investigación como método, ya que propicia que el estudiante sea más activo y se interese e integre más a su educación; así como también es auxiliar al docente para realizar evaluaciones más efectivas en cuanto al aprendizaje de su alumno.

Con la lectura previa se concluye que la investigación no es una actividad necesariamente separada de la docencia, ya que es una actividad que induce a los estudiantes al pensamiento crítico; además de que se considera un método activo de aprendizaje, donde al estudiante no se le pide memorizar sino buscar respuestas, por cual es necesario valorar o revalorar la importancia de su enseñanza en la universidad.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Alcántara, Armando (1995). "Reflexiones sobre el desarrollo de investigación científica en la UNAM dentro de los ámbitos latinoamericano y nacional" en *Revista Perfiles Educativos* No. 70. Octubre-diciembre. México.
- Almeida A. Eduardo y Hinojosa Rivero Guillermo (2003). "Un Debate por la Metodología, Aportes a la Reforma curricular en Licenciatura". Edit. Universidad Iberoamericana, Puebla.
- Ángel D. López y Mota (2003). "La Investigación Educativa en México Saberes Científicos Humanísticos y Tecnológicos" en *Revista Procesos de Enseñanza y Aprendizaje*. Coord. COMIE Tomo I y II. N° 7.
- Briones, Guillermo (2002). *Epistemología y Teorías de las Ciencias Sociales y de la Educación*, Edit. Trillas.
- Brophy Jere. Enseñanza (2000). Serie de Prácticas Educativas Traducción COMIE N° 1 International Academy of Education, Bruselas Bélgica.
- Castorina, José Antonio (1998). "Aprendizaje de la ciencia: constructivismo social y eliminación de los procesos cognitivos" en *Revista Perfiles Educativos* V. XX No.82 Julio-septiembre. México.
- Fortes, Jaqueline y Lomnitz, Larissa (1991). *La formación del Científico en México, adquiriendo una nueva identidad*. Edit. Siglo XXI, México.
- García, Enrique y Rodríguez Cruz (2003). *El Maestro y los Métodos de Enseñanza*. Edit. Trillas.
- Giordan, André, Vecchi de Gérard (1997). *Los Orígenes del Saber De las Concepciones Personales a los Conceptos Científicos*. Serie fundamentos N°1 Colección Investigación y Enseñanza. Sevilla, Españ
- Hernández Rodríguez, María Cristina (1996). "La historia de la ciencia y la formación de los científicos" en *Revista Perfiles Educativos* No. 73. Julio-septiembre. México.
- Hernández Rodríguez, María Cristina y Ruiz Gutiérrez, Rosaura (2002). "Kuhn y el Aprendizaje del Evolucionismo Biológico" en *Revista Perfiles Educativos* Vol. XXII N° 89-90.
- Hernández, Gerardo (2006). *Paradigmas en Psicología de la Educación*. Edit. Paidós. México, Buenos Aires y Barcelona.
- Jerez Jiménez, Cuahutémoc (1996). "El Sentido Sociopedagógico de la Tesis Profesional" en *Revista Mexicana de pedagogía*. Año VII N° 30 México.
- Piaget, Jean (2004). *Picogénesis e historia de la ciencia, La Psicogénesis de los conocimientos Físicos*. México, S.XX1 Editores.

- Reyes Verón Catalino, González Hernández Mariano y Mendoza Ramírez Epifanio (1996). "Problemas de la Enseñanza de la Asignatura de Matemáticas" en *Revista Mexicana de Pedagogía*. Año VII N° 31. México
- Ruiz, José (1972). *Pedagogía Integral*. Edit. Imprenta Casas S. A. México.
- Suárez, Laura y López, Guazo (1996). "Enseñanza de la metodología de la ciencia en el Bachillerato" en *Revista Perfiles Educativos*. N° 73 Julio-.Septiembre. México.
- Toral, Raquel (2004). *Ciencias Básicas e Ingenierías. Encuentros y Desencuentros*. Colección FUNDAp Educación. México
- Trubse, Elías (1994). *Los Orígenes de la Ciencia Moderna en México (1630-1680)*. Edit. FCE. México.
- Zapata, Jacqueline (2003). *Saber científico y arte lector*. Edit. Universidad Autónoma de Querétaro. México,
- Zemelman, Hugo (2002). *El conocimiento como desafío posible*. Edit. Castellanos Editores, UPN (Hidalgo), México.

# EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ACESSO, EQUIDADE E AS POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL

Clarissa Eckert Baeta Neves  
Bruno Morche  
Bruna Cruz de Anhaia

## Resumo

O estudo parte da formação do sistema de educação superior brasileiro, enfatizando as ondas de expansão. A seguir analisa as políticas recentes de democratização do acesso: o Programa Prouni (no setor privado); e as políticas afirmativas (no setor público). Este estudo teve por base uma pesquisa de dados secundários produzidos pelas principais agências de coleta de dados: INEP/MEC; IBGE/PNAD e IPEA; além de sites de Instituições de Ensino Superior e documentos, como: leis, projetos de leis, sentenças jurídicas etc. Os resultados da análise indicam que uma expansão com equidade no Brasil, ainda depende largamente dos investimentos públicos.

**Palavras-chave:** ensino superior; políticas sociais; equidade; expansão; democratização.

## Resumen

El estudio parte de la formación del sistema de educación superior brasileño, enfatizando las ondas de expansión del sistema. En seguimiento, analiza las políticas actuales de democratización al acceso: el Programa Prouni (en el sector privado); y las políticas afirmativas (en el sector público). El estudio utiliza datos secundarios, producidos por las principales agencias de recolección de informaciones: INEP/MEC; IBGE/PNAD e IPEA y sitios en la Internet de Instituciones de Enseñanza Superior y documentos, tales como: leyes, proyectos de leyes, sentencias jurídicas, etc. Los resultados de la analize indicam que la expansión com ecuidad en Brasil, todavia depende ampliamente de las inversiones publicas.

**Palavras-clave:** educación superior; políticas sociales; ecuidad; expansión; democratización.

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

O Brasil conseguiu transformar-se numa sociedade moderna com níveis de desenvolvimento que o apresentam como potência emergente mantendo, no entanto, um desempenho precário do seu sistema educacional. Persiste uma pirâmide educacional profundamente perversa, que só permite que uma fração pequena de estudantes tenha acesso à educação superior.

Na análise do ensino superior no Brasil, os dados da PNAD de 2009, revelam uma situação absolutamente desfavorável para o país. Dos jovens de 18 a 24 anos, 69,7% não estão estudando e a média de escolarização nesta faixa etária é 8,3 anos; dos que estão estudando, 3,6% ainda se encontram no nível fundamental; 12% se encontram no nível secundário; e 14,6% no nível superior. No Plano Nacional da Educação, em 2000, a projeção para 2010 era de incorporação de 30% dos jovens de 18 a 24 anos ao nível superior. No início desta década, o percentual desta população correspondia a 10%. Mesmo após um intenso crescimento da matrícula, chegou-se apenas a 14,6% de taxa líquida (que compara o número de estudantes de 18 a 24 anos com o total de jovens nesta coorte) e 28,12 % com relação à taxa bruta (que considera o total de estudantes independente da idade em relação a coorte), uma das mais baixas do continente latino americano em comparação com a Argentina (65%), Chile (47.8%) e com a média da América Latina (31,7%) (PNAD/IBGE, 2009; IESALC/UNESCO, 2006).

No Brasil, a expansão do ensino superior tem se dado pelo maior crescimento da oferta de vagas e de matrículas no segmento privado (73,6% do total das matrículas) mantido, basicamente, pela receita proveniente das mensalidades pagas pelos alunos e/ou suas famílias. Este segmento privado convive com um segmento público totalmente gratuito para os estudantes matriculados (26,4%), sem consideração de renda ou da capacidade econômica. Nos últimos anos, o discurso oficial reafirma esse princípio e propaga que a inclusão social dar-se-á com o aumento dos investimentos e subsídios públicos. A inclusão social supõe, pois políticas diferenciadas para os dois setores, que com frequência geram críticas de caráter político ideológico.

Qual a capacidade do sistema de se expandir sem que se universalize algum modelo de cost-sharing (compartilhamento de custos no setor público)? Qual a capacidade real do poder público de assegurar investimentos necessários para uma expansão capaz de atender a demanda crescente, que é na sua maioria oriunda das

---

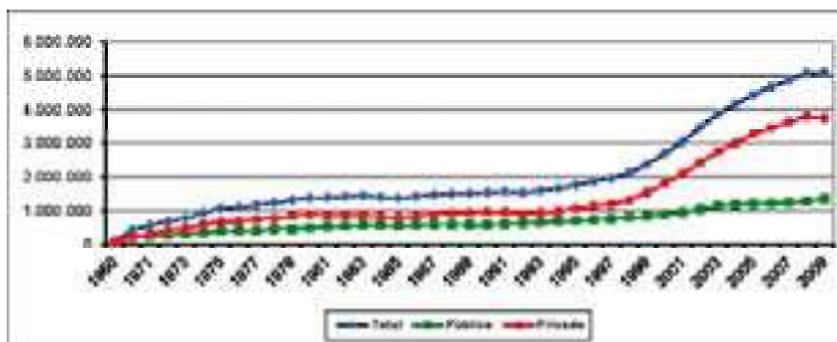
<sup>1</sup> Este artigo foi apresentado no XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología em 2009. Para a publicação houve atualização dos dados, mas que não alteraram os resultados.

classes baixas, e promover a inclusão social? Essas questões orientam o presente texto<sup>2</sup>.

## A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Os períodos de expansão, até meados dos anos 80, retomando o crescimento no final da década de 1990, foram marcados pela emergência do segmento privado de IES que vem concentrando a oferta de vagas e de matrícula, definindo o padrão geral dessa expansão (gráfico 1).

Gráfico 1: Evolução da Matrícula por categoria Administrativa.



Fonte: Inep/MEC.

Em 2009, do total de 5.115.896 matrículas no ensino de graduação, 73,6% concentravam-se no setor privado (tabela1).

<sup>2</sup> Este estudo teve por base uma pesquisa de dados secundários produzidos pelas agências de coleta e armazenamento de dados: o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC); Banco de dados e sites de IES; a base produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que elabora anualmente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Utilizou-se, também, como fonte de dados, sites de instituições de ensino superior (IES) e documentos de vários tipos: leis, projetos de leis etc. Também foram realizadas entrevistas com bolsistas ProUni.

Tabela 1: Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa, 2009.

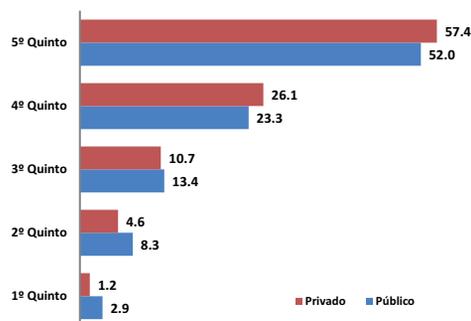
Categoria Administrativa	Total	Universidades	Centros Universitários	Faculdades	Institutos e Centros Federais de tecnologia
<b>Total</b>	5.115.896	2.715.720	711.328	1.634.115	54.733
<b>Pública</b>	1.351.168	1.190.596	13.849	91.990	54.733
<b>Federal</b>	752.847	696.693	.	1.421	54.733
<b>Estadual</b>	480.145	437.044	869	42.232	.
<b>Municipal</b>	118.176	56.859	12.980	48.337	.
<b>Privada</b>	3.764.728	1.525.124	697.479	1.542.125	.
<b>Particular</b>	2.899.763	958.000	515.428	1.426.335	.
<b>Comun/Confes/Filant</b>	864.965	567.124	182.051	115.790	.

Fonte: Inep/MEC, 2009.

O Brasil não possui um sistema pós-secundário diversificado. A matrícula no ensino superior concentra-se em cursos de graduação presenciais (90,5%) e em cursos tecnológicos e cursos vocacionais (9,5%). A educação à distância em 2009, já contava com 14% da matrícula da graduação. Na pós-graduação estão registrados 141.664 estudantes, dos quais 91.996 no mestrado e 49.638 no doutorado. A concentração dessas matrículas dá-se em IES públicas federais e estaduais.

Outra questão a ser analisada refere-se ao movimento de ampliação real de oportunidades para estudantes oriundos de baixos extratos socioeconômicos. Pode-se constatar um percentual maior de estudantes de renda inferior (1º, 2º e 3º quintos) no ensino superior público, ainda que em termos absolutos esse número seja menor do que na rede privada (gráfico 2).

Gráfico 2: Estudantes que frequentam o Ensino Superior por categorias administrativas e quintos de renda familiar, 2009.



Fonte: PNAD/IBGE, 2009.

A concentração de estudantes pertencentes à parcela mais rica da população é superior a 50% em ambos os setores (PNAD/IBGE, 2009).

Os dados da PNAD também revelam uma acentuada diferença étnico-racial entre os estudantes que freqüentam o ensino superior ( tabela 2).

Tabela 2: Estudantes de 18 a 24 anos por nível de ensino frequentado e por cor ou raça, 2009.

	Estudantes de 18 a 24 anos				
	Total	Distribuição por nível educacional			
		Ensino Fundamental	Ensino Médio	Cursos Pré-vestibular	Ensino Superior
Branços	3.696.385	6,4%	27,6%	2,8%	62,6%
Pardos	2.825.849	18,5%	46,9%	1,9%	31,8%
Pretos	416.773	18,2%	50,1%	2,5%	28,2%

Mais da metade (62,6%) dos estudantes brancos de 18 a 24 anos estão no ensino superior, em contraponto apenas 28,2% e 31,8% dos estudantes pretos e pardos, respectivamente, desta faixa etária, estão neste nível de ensino. Evidencia-se também um atraso série-idade da população não branca, onde metade ainda está no ensino médio e um percentual significativo (20,8%) ainda frequentando a educação básica (tabela 2).

A expansão recente revela que o acesso à educação superior ainda se mostra bastante concentrado nos jovens das camadas de faixas de renda alta e média e brancos, revelando o baixo significado da expansão como processo de democratização.

## AS NOVAS POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR

Considerando a necessidade de inclusão social de um grande contingente de jovens, o atual governo vem reafirmando que a educação é um bem público e não uma mercadoria e toma inúmeras iniciativas com impacto tanto sobre o segmento público gratuito como sobre o segmento privado. A motivação é a ampliação das oportunidades de acesso, especialmente, para os contingentes de estudantes provenientes das camadas de baixa renda e grupos social e racialmente discriminados.

Neste trabalho, a garantia de acesso à educação superior fundamenta-se a partir de uma equitativa igualdade de oportunidades a todos os membros da população que desejam e tenham condições de cursar este nível de ensino. O

sistema educacional opera de forma eqüitativa quando garante que todos tenham oportunidades adequadas, sem quaisquer tipos de discriminação socioeconômica e racial (RAWLS, 1976; McCOWAN, 2007). Quando não há condições de oferecer essas oportunidades a todos os indivíduos que assim o desejam, é necessária a criação de políticas sociais para amenizar tais carências e que atendam aos menos privilegiados. Neste trabalho analisam-se a política de inclusão social para o setor privado, o Programa Universidade para Todos (ProUni) e as políticas afirmativas, majoritariamente ocorrendo nas IES públicas.

### **O Programa Universidade para Todos**

O ProUni é um projeto inovador do governo federal com o objetivo de concessão de vagas para estudantes de baixa renda em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. Em contrapartida, as IES que receberem alunos beneficiados pelo Programa terão isenção de alguns tributos. O programa foi regulamentado pela Medida Provisória nº 213/2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096/2005.

O Programa prevê a concessão de bolsas integrais e parciais (de 50% e 25%), para cursos de graduação tradicionais (quatro anos) e seqüenciais de formação específica (dois anos). Desde 2007, possibilita, também, aos bolsistas parciais que recorram ao financiamento do valor restante das mensalidades através do Financiamento Estudantil (FIES) da Caixa Econômica Federal.

Para um candidato ser contemplado pela bolsa integral<sup>3</sup>, a renda familiar (per capita) não pode ser superior a 1,5 salário mínimo (R\$ 810,00); a bolsa parcial, pode ser concedida para estudantes com renda per capita familiar de até três salários mínimos (R\$ 1.620,00). Também é necessário que o candidato tenha cursado o ensino médio completo em escola pública ou em instituições privadas como bolsista integral. Ainda estão previstas cotas para auto-declarados afrodescendentes, indígenas, portadores de deficiência e professores da rede pública de ensino, destinados à formação do magistério da educação básica (esses são dispensados da comprovação de renda mínima e do exame do ensino médio público ao concorrer

---

<sup>3</sup> O Ministério da Educação colocou bolsas de permanência de R\$ 300 à disposição de 2,5 mil beneficiários do ProUni, aqueles que passam mais tempo em aula e por isso não podem trabalhar. “Essa bolsa é destinada ao estudante que estuda em regime integral, com dificuldade para conseguir emprego. É destinada ao custeio das despesas educacionais, como transporte, aquisição de livros, alimentação”, diz a coordenadora de Projetos Especiais para Graduação do Ministério da Educação, Paula Mello (MEC, 2007).

às bolsas para os cursos de licenciaturas, normal superior e pedagogia).

Outra inovação deste programa é que a seleção dar-se-á pela pontuação no Exame Nacional do ensino médio – ENEM e não pelo vestibular (MEC/ProUni, 2008). O cadastramento do candidato ocorre pela internet, podendo escolher até 7 cursos na ordem de sua preferência na mesma instituição ou em instituições diferentes credenciadas pelo MEC. A seleção dos bolsistas é realizada em duas etapas. A primeira baseia-se nos resultados do ENEM, o candidato deve ter obtido a nota mínima de 400 pontos na média das cinco notas obtidas nas provas do Exame; e no perfil socioeconômico declarado. A segunda etapa é realizada pelas próprias instituições que definem a lista final a partir dos nomes enviados pelo MEC.

As universidades particulares lucrativas que quiserem participar do programa devem oferecer 10% de sua receita em vagas, e as instituições sem fins lucrativos e/ou filantrópicas devem oferecer 20% de suas vagas para o Prouni, em troca da isenção de tributos. Desde sua criação até o segundo semestre de 2010, o Programa beneficiou 748.788 alunos, dos quais 68,56% são bolsistas integrais. 667.575 dos bolsistas estão matriculados em cursos presenciais e 81.213 na modalidade de educação à distância. Atualmente, 4.885 pessoas com deficiência e 7.912 professores da escola básica pública também são beneficiados pelo Programa.

**Gráfico 3: Bolsistas ProUni por tipo de bolsa, sexo e cor ou raça - 2005 a 2010**



O percentual de alunos do sexo masculino é um pouco mais alto do que os do sexo feminino e quase metade dos bolsistas são brancos, seguidos de alunos

pardos e negros (gráfico 3). Até final de 2010, de 1.128.718 bolsas ofertadas apenas 748.788 foram ocupadas. Entre as razões para este fenômeno, pode-se indicar a desistência ou perda de prazos de comprovação de informações para matrícula; a seleção a uma IES que não era da preferência do candidato; ou o fator econômico – ao receber uma bolsa parcial, o aluno precisa arcar com o valor restante da mensalidade, desestimulando muitos candidatos.

Este programa não está isento de críticas, especialmente por parte daqueles que defendem o ensino público e gratuito. Uma delas baseia-se no argumento de que os recursos que o governo deixa de arrecadar com a isenção fiscal poderiam estar sendo utilizados na ampliação da oferta de vagas no setor federal, ou seja, o governo estaria comprando vagas já existentes e ociosas e em IES muitas vezes de qualidade duvidosa. O MEC reage a esta crítica argumentando que o valor que se deixa de arrecadar é irrisório, se comparado ao benefício da ampliação do acesso a grupos antes excluídos. Segundo dados do MEC, a renúncia fiscal em 2005 atingiu R\$ 107 milhões, beneficiando 112.275 alunos, a um custo aluno de apenas R\$ 970,00, em contraste com o custo de US\$ 9.000 do aluno no sistema público (OECD, 2007, p. 172). Em 2007, a renúncia fiscal chegou a R\$ 126 milhões, beneficiando 163.854 estudantes a um custo de R\$ 769,00 por aluno. (CORBUCCI, 2007; ProUni/MEC, 2007).

Ao analisar o impacto do ProUni destacam-se dois aspectos principais: a) o programa é bem avaliado pelos participantes, b) no entanto, também incita resistências e estigmas nas IES.

A falta de informação sobre o programa por parte dos demais alunos e, até mesmo, de professores, provoca uma série de constrangimentos ao aluno ProUni. Um deles dá-se pelo fato da sua seleção ocorrer pela nota do ENEM e não através do processo de vestibular. Aqui, a falta de informação acaba produzindo um grande equívoco, pois é alto o nível de concorrência pelas vagas disponibilizadas para os candidatos ao ProUni no ENEM.

Mais de uma vez eu pensei em desistir. Não porque eu não tenha capacidade, sou muito esforçado e tenho bom desempenho, mas por conta de situações como essa [de discriminação] eu fico me perguntando se aqui é realmente o meu lugar (bolsista, curso de Direito).

A necessidade de provar a legitimidade do seu ingresso faz com que o desempenho acadêmico do aluno bolsista seja peça fundamental para a desconstrução de possíveis resistências. Pode-se dizer que a variável tempo incide de forma significativa na aceitação ou resistência a este novo quadro de estudantes – quanto mais recente for a adesão ao Programa, maior a resistência; quanto maior o tempo, maior a aceitação.

Eu tenho muitos colegas que já têm emprego garantido com os pais, não tão nem aí pros estudos. Eles não dão valor, não sabem de onde o dinheiro vem. Eu sei que essa é a minha chance, não posso deixar passar. Dou muito valor pra oportunidade que tô tendo, dou mais valor pra faculdade que pra minha vida. Vivo em função da faculdade. Estudo muito e quero muito aprender (bolsista, curso de Medicina).

Por outro lado, observa-se um alto grau de satisfação dos bolsistas ProUni. Quando questionados sobre o Programa, relatam:

É um programa excelente, mas como todo programa novo com algumas falhas, como por exemplo, como alguém que vem do interior vai conseguir se sustentar e cursar a faculdade com a renda baixa da família?

A minha realidade, o programa foi uma forma de oportunidade de cursar o ensino superior que eu não teria, pois as universidades federais, as aulas são diurnas impossibilitando o trabalho (bolsista, curso de Engenharia Ambiental).

*Como se sente sendo beneficiada pelo programa?*

Uma privilegiada. Minha família acha o programa maravilhoso, pois eles não teriam condições de me ajudar a pagar e nem de me manter em um curso superior (bolsista, curso de Odontologia).

Estes depoimentos revelam a importância deste programa que oportuniza a redistribuição das oportunidades de acesso ao ensino superior, assegurando a inclusão de grupos que antes não tinham perspectivas de estudo. Porém, além do suporte material através das bolsas que correspondem à isenção das mensalidades, é necessária a adoção de uma série de medidas complementares como a ampla divulgação do funcionamento do programa a fim de evitar a proliferação de discursos que reproduzam preconceitos, e, sobretudo, o fortalecimento da identidade do beneficiado pela política de redistribuição de oportunidades.

### **A política de cotas raciais e sociais**

No Brasil, o mito brasileiro da democracia racial sempre negou a existência de diferenças, com base no argumento de que o Brasil é um país com longa tradição de miscigenação. Desde a Constituição de 1934 (1937/1946) afirmava-se que “todos são iguais perante a lei” (“Não haverá nenhum privilégio, ou distinções, para a razão do nascimento, o sexo, a raça, a ocupação pessoal ou da família, classe social, riqueza, opinião religiosa ou idéias políticas”). As Constituições de 1967 e de 1969 (regime militar) mantiveram o preceito da igualdade e acrescentaram que “o preconceito racial será punido pela lei”. A Constituição de 1988, após a abertura

democrática em 1985, define claramente o racismo como um crime; também afirmou o multiculturalismo e a proteção às práticas culturais Afro-Brasileiras.

Desde 2001 vem sendo discutida a implantação da política de cotas nas universidades públicas (BELLINTANI, 2006). A dificuldade inicial era identificar “quem é negro”? A resposta foi simples para a maioria das instituições: trata-se de auto-declaração, auto-identificação.

Hoje existem diferentes modelos de políticas afirmativas: cotas raciais, cotas sociais para alunos oriundos de escolas públicas e o modelo de acréscimo de bônus (quadro 1). Até 2010, 88 IES haviam implantado ações afirmativas em seus processos seletivos. Destas, 54 são estaduais e 34 federais.<sup>4</sup>

Quadro 1: Modelos de Políticas Afirmativas implantadas no acesso ao Ensino Superior público brasileiro.

Modelo	Descrição	Algumas universidades e ano de implantação
<b>Cotas sociais e raciais</b>	Reserva de vagas para alunos oriundos de escolas públicas e que se autodeclararem negros e/ou pardos. Em algumas IES, o critério de renda per capita bruta é requisito básico para concorrer ao sistema de cotas.	UERJ (2001); UFRGS (2007); UFBA (2004); UFSM (2007); UFSC (2007); UFPA (2005).
<b>Cotas raciais</b>	Reserva de vagas para estudantes negros e pardos e/ou indígenas.	UNB (2004); UFT (2004); UEMS (2005).
<b>Cotas sociais</b>	Reserva de vagas para alunos oriundos da rede pública de ensino e/ou com necessidades especiais.	UEPB (2006); UEA (2004); UFES (2007).
<b>Acréscimo de bônus no vestibular</b>	1. Adição de pontos no concurso vestibular para alunos egressos de escolas públicas e em alguns casos ao se autodeclararem negros ou pardos, recebem mais uma pontuação extra.	UNICAMP (2004) e FAMERP (2004).
	2. Acréscimo de uma porcentagem (ou pontos) sobre a nota final do candidato que seja oriundo de escola pública.	USP (2007); UFF (2007) e UFRN.

Fonte: Sites de IES em geral.

<sup>4</sup> Não há informações precisas sobre políticas afirmativas em IES privadas.

Na modalidade de cotas sociais e raciais, há reserva de 20 a 40% das vagas a todos que frequentaram o ensino médio em escola pública e destes percentuais uma parte é reservada aos que se auto-declararam pretos/pardos ou indígenas. O acréscimo de bônus no vestibular é adotado pelas IES estaduais paulistas<sup>5</sup> e por algumas universidades federais.

É importante registrar que em nenhum destes modelos há expansão de vagas. Ou seja, as políticas afirmativas são políticas que visam maior diversidade e inclusão social ocupando, no entanto, as vagas já existentes. Uma consequência da política de cotas é o redirecionamento dos candidatos que teriam direito às vagas por mérito, para outras IES, com grande probabilidade, destas serem privadas.

A implantação de políticas afirmativas gerou muitas controvérsias<sup>6</sup>, como os manifestos que surgiram em 2006. O primeiro “Manifesto contra as cotas” argumenta que o princípio constitucional da igualdade política e jurídica dos cidadãos encontrava-se ameaçado. Já o “Manifesto em favor da igualdade racial” argumenta que a desigualdade racial no Brasil tem fortes raízes históricas e apenas com medidas drásticas poderá ser revertida. Ambos Manifestos foram encaminhados ao Supremo Tribunal Federal para julgamento.

## CONCLUSÕES

No Brasil o sistema de ensino superior construiu-se, nos últimos 40 anos como público e privado. No público, o Estado garante o financiamento dos estudos e no privado, as famílias ou os próprios estudantes precisam arcar com o pagamento das mensalidades. O entrelaçamento entre poder público e o segmento privado dá-se pelo instituto da filantropia, por programas de crédito educativo e pelos subsídios diretos ou indiretos na forma de renúncia fiscal, negociação de dívidas, etc. Atualmente, observa-se a emergência do problema do custeio da nova demanda

---

<sup>5</sup> Na Universidade de Campinas (Unicamp), todos os candidatos que estudaram em escola pública no ensino médio recebem 30 pontos de acréscimo na nota final do vestibular e mais 10 pontos se se auto-declararem pretos ou pardos (PEDROSA et alli, 2006). A Universidade de São Paulo utiliza o sistema de pontuação, na qual um fator de acréscimo de 3% é aplicado as notas da 1 e 2 fase do processo de seleção, apenas para alunos da rede pública (INCLUSP, 2006).

<sup>6</sup> Dada a polêmica em torno do tema, muitos processos têm sido ajuizados na Justiça Federal por alunos prejudicados pelo sistema de cotas, mesmo tendo obtido a pontuação necessária para o ingresso na IES. Entre alguns argumentos favoráveis ao aluno utilizados por juízes para decidir a questão cabe destacar: o mérito do candidato, a inexistência de norma ou lei para o sistema de cotas, a subjetividade do critério distintivo e a discriminação “negativa” sofrida. Entre os argumentos a favor da instituição destaca-se: a supremacia do interesse público sobre o privado, a validação da autonomia universitária e a diferença racial ou socioeconômica no acesso.

de baixa renda, tendo em vista as características predominantes da oferta de ensino superior no Brasil, pelo setor privado.

As iniciativas de expansão do acesso ao ensino superior, como se viu, ainda estão fortemente atreladas aos investimentos públicos. O Estado reafirma sua responsabilidade com a expansão do acesso ao ensino superior e a inclusão social, toma iniciativas concretas e se dispõe a ampliar os investimentos diretos e indiretos no setor.

É preciso, no entanto, apontar os perigos clássicos dessa estratégia – a capacidade limitada de atendimento do universo de candidatos de baixa renda e a incapacidade do Estado de manter esse tipo de investimento em níveis altos por muito tempo. Do mesmo modo, os programas de democratização do acesso no ensino público parecem repetir erros do passado ao evitar metas ousadas de crescimento da matrícula que poderiam levar a massificação do ensino nos estabelecimentos públicos. Com uma taxa atual de 14,6% dos jovens de 18 a 24 anos no ensino superior, estamos longe dos 30% planejados no Plano de Desenvolvimento de Educação para 2011. A insistência em manter modelos indiferenciados de ensino de graduação e de organização institucional no segmento público, mantém altos os custos do ensino oferecido e comprometem os investimentos no médio e longo prazo.

## REFERÊNCIAS

- Bellintani, L. P. (2006). *Ação Afirmativa e o Princípios do Direito – A questão das cotas raciais para o ingresso no Ensino Superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris
- Corbucci, Paulo Roberto (2007). *Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil*. Textos para Discussão n 1287. Brasília, IPEA.
- Inclusp (2006). Programa de Inclusão Social da USP – aprovado pelo Conselho Universitário em 23 de maio de 2006. São Paulo: maio/2006. Disponível em: [http://naeg.prg.usp.br/siteprg/inclusp/inclusp\\_06-06.doc](http://naeg.prg.usp.br/siteprg/inclusp/inclusp_06-06.doc).
- IESALC-UNESCO (2006). Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean/United Nation Educational, Scientific, and Cultural Organization. *Trends on Higher Education in Latin America*. Caracas, Venezuela: IESALC/UNESCO. Disponível em: <http://www.iesalc.unesco.org.ve>
- INEP-MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/Ministério da Educação (2009). *Sinopse da Educação Superior*. Brasília:

INEP/Ministério da Educação. Acessado em 26 de abril de 2011, <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior>.

- Mccowan, Tristan (2007). Expansion Without equity an analysis of current policy on access to higher education in Brazil. In: *Higher Education: An international journal of Higher Education and educational planning*; New York: Publish Springer, 53(5) p. 579-598.
- Mec. Revista *ProUni*. (2008). Brasília: Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/prouni/>
- Ministério da Fazenda (2007). *Pronunciamento sobre o Panorama da Economia Brasileira na Reunião Ministerial de 30/08/2007*. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2007/p300807.pdf>
- OECD. Organization for Educational and Cooperative Development. (2007). *Education at a glance: OECD indicators 2004*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Pedrosa, R.; Dachs, J. N.; Maia, R.; Andrade, C. (2006). *Educational and socioeconomic background of undergraduates and academic performance: consequences for affirmative action programs at a Brazilian research university*. Presented at IMHE/OECD General Conference, Paris.
- PNAD-IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acessado em 28 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.
- PROUNI-MEC. *Programa Universidade para Todos/Ministério da Educação*. (2007 e 2008). Programa Universidade para Todos. Ministério da Educação. Acessado em 15 de março de 2009, <http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/>.
- Rawls, J. (1976). *A Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press, 1976.



# CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO ARGENTINO, 1986-2006

Diego Bacigalupi  
Sebastián Carrano  
Fernanda Cortes  
Natalia Suárez

## Introducción

Luego de la última dictadura en el país, el retorno de la democracia marcó el inicio de un modelo de universidad que con alteraciones, perdura hasta nuestros días. Si bien en los años siguientes se han producido transformaciones en la cantidad de universidades, en las carreras que se ofrecen y en algunos casos en los planes de estudios, la idea de “universidad masiva”<sup>1</sup>, con ingreso irrestricto y un gobierno formalmente democrático, que se instauró como una conquista en los ‘80 -en sintonía con la Reforma Universitaria de 1918<sup>2</sup>-, es el que tenemos actualmente.

Sin embargo, esta continuidad se ve atravesada por sucesivos cambios en el funcionamiento del mercado de empleo, en los patrones de acumulación y en el papel que el Estado se ha reservado en las políticas públicas. Así, creemos que a grandes rasgos es posible establecer tres períodos diferenciados que se despliegan entre profundas crisis económicas y sociales.

---

<sup>1</sup> A modo de referencia, nos interesa señalar que según UNESCO (1995), el incremento global de porcentajes de inscripciones a carreras universitarias, en los países industrializados, se incrementa de un 15.1%, en 1960, -del total de jóvenes de entre 18 y 23 años- a un 40.2% en 1991. En tanto, en los países latinoamericanos, para el mismo período y segmento erario, el aumento va del 7.3% al 14.1%.

<sup>2</sup> Entre los ejes fundamentales de la Reforma del ‘18 podemos señalar la autonomía universitaria y el cogobierno (tripartito, con igualdad de representantes de los claustros de docentes, graduados y estudiantes).

Desde el inicio de la etapa democrática hasta la crisis de la hiperinflación; los noventa bajo el auge del neo-liberalismo y hasta la crisis del 2001, y finalmente desde allí hasta nuestros días<sup>3</sup>.

De esta manera, nuestra tesis es que el contexto macroeconómico, político y social, en sus variaciones, modifica el comportamiento de la población respecto de la elección, el tránsito y el egreso de la universidad. Las lecturas que las personas hacen del contexto, de sus posibilidades y del funcionamiento del mercado de empleo, contribuyen a formar anticipaciones que operan como condicionantes en las estrategias de los sujetos y que estarían reflejadas en las elecciones y juicios que los estudiantes y graduados universitarios hacen, acerca de su formación y del futuro profesional.

En la elección de la carrera universitaria confluyen diversos factores que no se reducen, ni a lo vocacional, ya que en la elección vocacional está presente la conformación social (Naville, 1975), ni al determinismo estructural. Lo interesante sería poder detectar en qué medida pueden influir los distintos motivos en las elecciones de los sujetos y cómo se relacionan las transformaciones en los diferentes contextos con las motivaciones de los ingresantes al sistema universitario.

En este sentido, hay corrientes de pensamiento que destacan la “elección racional” de los sujetos, así, las personas tomarían sus decisiones leyendo las tendencias del mercado de trabajo. Sin embargo, la información a la que se accede siempre es limitada y, además, existen restricciones propias de las personas. Asimismo, es importante destacar que los jóvenes entienden que al realizar estudios superiores tendrán mayores posibilidades de ascender socialmente a partir de aumentar sus credenciales académicas (Aisensoy y otros 1999).

Desde otro punto de vista, Monchatre (2001) afirma que obtener una certificación ya no sería una herramienta que asegura la vía de ascenso social. Esta impronta se ha visto condicionada por la volatilidad en los ciclos económicos y la precarización del empleo que, sumado al efecto de “proletarización” de las profesiones tradicionales, la vulnerabilidad del empleo industrial y la racionalización empresaria, inciden en las elecciones de los ingresantes universitarios.

Así, en momentos de crisis e incertidumbre sobre el desarrollo económico y social, las elecciones de las personas podrían variar entre las carreras con mayor regulación y rigidez en su inserción posterior, en la medida que podrían ser vistas como las que ofrecen mejores posibilidades y condiciones de inserción profesional; o bien las elecciones podrían dirigirse hacia la matriculación en nuevas profesiones

---

<sup>3</sup> Este último período, a pesar de la crisis mundial actual, aún se encuentra vigente con lo cual únicamente presentaremos los datos e intentaremos señalar las tendencias que se perciben.

a partir de la saturación y proletarización de las profesiones más consolidadas. Estas dos opciones se hallarían fuertemente condicionadas por el sector social de pertenencia en la medida que unas u otras carreras se hallen dentro del abanico de posibilidades consideradas propias por cada grupo según su experiencia histórica.

En ese sentido lo que nos interesa estudiar son las variaciones del sistema universitario argentino, tomando en cuenta indicadores tales como la cantidad de ingresantes por cohorte y la distribución de la elección por rama de estudio, en los diferentes períodos señalados. Con esta intención realizaremos un análisis descriptivo en base a información de los anuarios estadísticos del período que abarca desde 1986 hasta 20064.

### **Primer período: los años ´80**

Sobresalen como acontecimientos de este período el estancamiento estructural, la crisis de la deuda y la hiperinflación. El proceso de reestructuración económica que comienza a mediados de los años setenta, avanza durante esta década, provocando profundos desequilibrios macroeconómicos. La industria nacional, principal generadora de puestos de trabajo, continúa debilitándose frente a la apertura de las importaciones y el descrédito constante. Por otra parte, la escalada inflacionaria afectó el poder adquisitivo de los trabajadores haciendo más regresiva la distribución del ingreso.

Pese a lo anterior, el mercado de empleo, mantiene durante los años ochenta bajos niveles de desempleo. Para este decenio la tasa promedio de desempleo fue de 5.3%, manteniendo un crecimiento continuo (dicha tasa) durante todo el período que comienza en 1980 con 2.2% y culmina en 1989, alcanzando su pico máximo, con 7.7% de desocupación<sup>5</sup>.

En lo que respecta a la educación, en términos generales, encontrábamos en el país altos niveles de alfabetización -cerca al 100%- y, como desarrollaremos a continuación, un aumento de los niveles de escolarización de la población. En este

---

<sup>4</sup> Las estadísticas utilizadas incluyen, a partir del anuario 1998, entre los alumnos universitarios a los estudiantes de pregrado: "Se consideran alumnos de pregrado, según los artículos de la Resolución Ministerial N° 6 del 13/01/1997, a los estudiantes que obtienen un título intermedio que este dentro del plan de estudio de la carrera de grado y al igual que las tecnicaturas luego de haber cumplido una carga horaria de 1500 a 1600 horas. Las diferentes denominaciones en los títulos pueden ser agrupadas según se trate de Profesor, Secretario, Analista, Técnico, Auxiliar, Traductor, Bachiller, Programador o Diseñador" (Anuario 2006).

<sup>5</sup> Los datos presentados son de CEPAL - División de desarrollo económico (Ver gráfico 1 del anexo de este documento).

sentido, es destacable el incremento creciente y sostenido del nivel secundario<sup>6</sup>, lo cual estaría habilitando a un número cada vez mayor de personas a realizar estudios de grado. Esta tendencia general a la elevación de los niveles de escolarización (que se expresa tanto en nuestro país como en otros contextos) se produciría no sólo por el funcionamiento del mercado de trabajo sino también por la propia dinámica del sistema educativo (Germe, 2001)

Particularizando en el sistema universitario, con el retorno de la democracia, se reabren numerosas carreras, vuelven a discutirse las estructuras curriculares y los contenidos de las asignaturas, y se crean nuevas licenciaturas. Asimismo, se fueron consolidando diferentes equipos de docentes e investigadores, y comenzaron a desarrollarse investigaciones locales. Se fue configurando entonces un período de reapertura y consolidación de equipos de trabajo (Filmus, 1995; Gallart, 1995).

Teniendo en cuenta los niveles de matriculación de ingresantes a las universidades nacionales de nuestro país encontramos que para el período<sup>7</sup> tratado el número de nuevos inscriptos presenta algunas variaciones. De este modo, en 1986, los estudiantes que ingresan al sistema universitario son 182.306<sup>8</sup>, cifra que hacia el fin del período y en paralelo con el empeoramiento del contexto macroeconómico descripto, disminuye un 6.4% (ver gráfico 1).

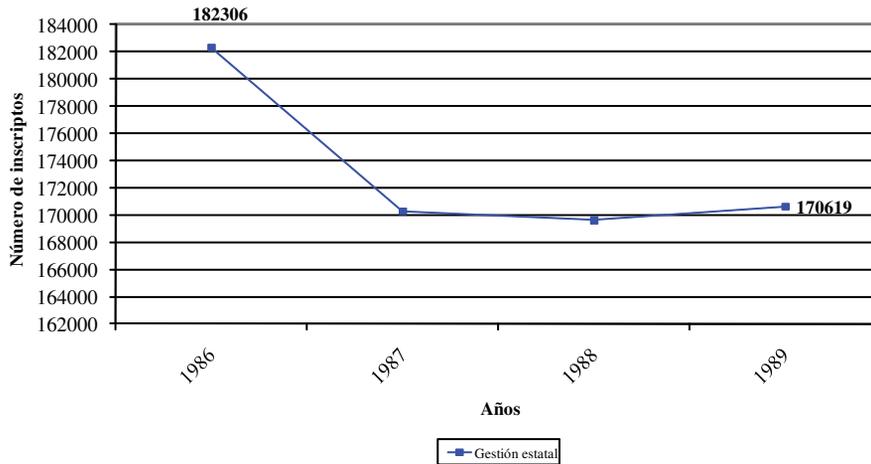
---

<sup>6</sup> Según datos de UNESCO, el número de inscriptos de ambos sexos en el nivel secundario en 1980 era de 1.326.680, este número se incrementaría en un 62% llegando a 2.160.410 en 1990.

<sup>7</sup> La información disponible en los anuarios de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) comienza en el año 1986, en este apartado se trabajó con datos del "Anuario 1996 de estadísticas universitarias".

<sup>8</sup> Si bien las estadísticas de las que disponemos no presentan, para este período, datos referidos al sexo de los ingresantes, otros estudios dan cuenta de un proceso de feminización de la matrícula universitaria, tanto en nuestro país (Cano, 1985; Mollis, 2001) como en otros países de América Latina (Garavito y Carrillo, 2004; Varela, 1991; Domínguez, 1999).

**Gráfico 1.** Nuevos inscriptos de carreras de grado según sector de gestión.  
Años 1986 - 1989



Fuente: SPU - Programa Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria.

Más allá de esta información general, resulta importante especificar cuáles fueron las ramas de estudio más elegidas por los nuevos ingresantes que comenzaron sus carreras de grado, teniendo como marco de referencia un mercado de trabajo que empieza a cambiar su fisonomía disminuyendo la cantidad y las características de los puestos de trabajo.

En los años que estamos analizando (1986-1989), los nuevos ingresantes se volcaron hacia las Ciencias Básicas y Tecnológicas<sup>9</sup> mayoritariamente durante los primeros años del período. Posteriormente, esta rama de estudios, fue perdiendo estudiantes. Así, en 1986, sus inscriptos representaban el 40.2% del total de ingresantes a universidades nacionales<sup>10</sup> y, hacia el fin del decenio, eran el 36.1%.

Es importante destacar que se trata de licenciaturas ligadas a la producción, al conocimiento aplicado y al desarrollo, cuyo estudio resulta significativo en un país que produce e investiga. En este sentido, es notable que a medida que Argentina destina menos capitales a la producción e investigación estas carreras de grado

<sup>9</sup> En esta rama de estudio se incluye a las carreras de Ciencias Agropecuarias; Arquitectura; Ingeniería, Agrimensura y Tecnología; Ciencias Exactas y Naturales; y Bioquímica, Farmacia y Química.

<sup>10</sup> Los datos disponibles, para este período, no dan información sobre los niveles de matriculación en universidades privadas, de todas formas, este tipo de gestión adquiere relevancia, como veremos, en los períodos sucesivos en los que sí contamos con datos.

comienzan a ser desestimadas por los nuevos ingresantes<sup>11</sup>, lo que se desprende del decaimiento de la participación del sector industrial en el conjunto del PBI y dentro de ello en los sectores de mayor incorporación de tecnología, así como en la cantidad de personas ocupadas en las áreas de Investigación y Desarrollo (Fernández, 2005; Gómez 2000).

Asimismo, queremos resaltar que mientras las ramas ligadas a las Ciencias Básicas y Tecnológicas comienzan a decrecer en número de inscriptos las carreras de grado ligadas a las Ciencias Sociales empiezan a cobrar protagonismo, liderando los ingresos en los años 1988 y 1989. De esta manera, las Ciencias Sociales<sup>12</sup> pasaron de representar el 30,9 % (en 1986) de los nuevos inscriptos a ser el 37%<sup>13</sup> (en 1989).

### Segundo período: los años '90

La Argentina de los años noventa no quedó al margen de los cambios mundiales que comprendieron profundas transformaciones tecnológicas, productivas y organizacionales. En un nivel más específico, el escenario de la educación superior no fue ajeno a estas reconfiguraciones a partir de las demandas de nuevos saberes, expresándose éstos en renovados requerimientos en los criterios de reclutamiento y reglas para la movilidad de los jóvenes profesionales.

La puesta en práctica de políticas de racionalización de corte neoliberal produjeron cambios estructurales, reconfigurando el aparato productivo y con ello efectuando las últimas estocadas a un modelo de sustitución de importaciones en decadencia. Este período caracterizado en el nivel macroeconómico por una alta precariedad en el empleo, elevadas tasas de desocupación, flexibilización laboral creciente, privatización y desregulación desmedida (Fernández, 2005), tuvo su correlato en el sistema educativo superior, cristalizando constantes reformulaciones,

---

<sup>11</sup> Según datos del Censo Nacional Económico de 1994 (INDEC), los puestos de trabajo ocupados en la industria manufacturera -en comparación con información del mismo Censo del año 1985- cayeron un 23%, liderando la caída las ramas de "productos minerales no metálicos" (43%), "equipo de transporte" (32%) y "textiles, confecciones y cuero" (30%).

<sup>12</sup> Esta rama de estudio incluye las carreras de Administración, Ciencias Económicas y Organización; Derecho, Ciencias Políticas y Diplomáticas; y otras Ciencias Sociales.

<sup>13</sup> Las ramas de estudio relacionadas con las Ciencias Humanas (incluye las carreras de Filosofía y Letras; Ciencias de la Educación; otras Ciencias Humanas; y Bellas Artes y Música) y las Ciencias Médicas (Medicina; Odontología; Paramédicas; Auxiliares de Medicina) mantienen, durante el período trabajado en este apartado, una participación en el número total de inscriptos constante que no supera el 30%.

expresadas en nuevas exigencias y objetivos tendientes a transformar el perfil de los egresados, vinculándolos con los procesos de modernización en marcha.

De esta manera, se cerraba un capítulo de nuestra historia, caracterizado por altos niveles de ocupación, participación sindical y seguridad en el empleo. Este período puede constituirse como una referencia -por su relativa estabilidad- para los jóvenes a la hora de decidirse por la elección de una carrera universitaria.

El funcionamiento del mercado de trabajo y, en particular de los índices de empleo en este período, se caracterizaron por un incremento constante de la desocupación. A continuación haremos una lectura descriptiva de cómo se comportó la tasa de desocupación a lo largo del período, prestando especial énfasis a tres momentos puntuales: los inicios de la convertibilidad -con la puesta en práctica de las políticas neoliberales-, desde 1993 hasta el comienzo de la crisis del gobierno menemista -a mediados de 1998- y, desde allí, siguiendo el desbarranco económico hasta el año 2001 y los hechos por todos conocidos.

En la coyuntura post crisis hiperinflacionaria y, como se hace mención en el apartado anterior, la tasa de desempleo se encontraba en el orden de 7,4%, lo cual nos sitúa en un número elevado para las décadas comprendidas entre los años '70 - '90. Durante este período, podemos encontrar tres oscilaciones importantes en la tasa de desempleo, en el primero de ellos (1990-1993), la tasa se mantuvo en una cifra cercana al 7%, posteriormente, los índices de desocupación comienzan a elevarse ininterrumpidamente junto con el incremento sin precedentes de la precariedad y la pérdida de calidad general de los empleos.

Como segundo momento, a partir del año 1993, los números del desempleo no dejan de crecer hasta alcanzar un máximo de 17,5% en el año 1995. Tres años después, nos encontramos con una disminución del desempleo que llega al 13%<sup>14</sup>, esto coincide con un ciclo marcado por crisis económicas mundiales que golpearon la estructura económica argentina y donde el año 1998 puede fijarse como el hito en el inicio de la crisis. El tercer y último período, fue acompañado de un fuerte aumento del desempleo que llegará al máximo histórico en el año 2002 con 19,7% de desocupación (ver gráfico 1 del anexo).

---

<sup>14</sup> Esta disminución no obedecerá sólo a la creación de nuevos puestos de trabajo sino que estaría reflejando, entre otros factores, una tendencia conocida como "desmotivación" (Svampa y González Bombal, 2001), en donde los sujetos se retirarían del mercado de trabajo desalentados por las búsquedas infructuosas de empleo, pasando a la inactividad. Este fenómeno estaría dando cuenta de altos niveles de desempleo oculto. Asimismo es de señalar la incorporación masiva de personas desocupadas a planes sociales que sin constituir un empleo, afectaron las mediciones de las tasas respectivas.

Si prestamos atención a datos provenientes de estudios anteriores<sup>15</sup>, estos nos hablan de precarización en las condiciones de empleo para toda la población activa, y en especial -en términos de acceso y calidad- para los puestos ofertados a los jóvenes profesionales. De igual forma, con independencia de la valoración que se tenga del empleo y de la situación laboral de los jóvenes profesionales, es innegable la expansión de la formación superior en las últimas décadas. Es importante destacar que en este contexto vemos crecer de forma progresiva la porción correspondiente a las universidades privadas en torno al número general de ingresantes por rama de estudio<sup>16</sup> a la educación superior.

Cuando analizamos los números de los nuevos inscriptos a Universidades Nacionales, según rama de estudio, encontramos una tendencia que nos mostraría un incremento continuo de todas las ramas. Sin embargo, en las Ciencias Sociales y en las Ciencias Humanas, este crecimiento es ostensiblemente mayor. En el caso de las Ciencias Humanas, en comparación con el momento analizado en el apartado anterior, las cifras indican un aumento exponencial -en el comienzo de la década del noventa encontramos 21.410 inscriptos y para final de este período se registran 53.299 ingresantes- que muestra como este agrupamiento de carreras lidera la tendencia de crecimiento.

Al momento de observar las universidades privadas, los datos describen un incremento en su matrícula, durante los noventa, pero en el transcurso de los últimos años, vemos que ésta sufre un aletargamiento e inclusive un retroceso en su cantidad porcentual de ingresantes.

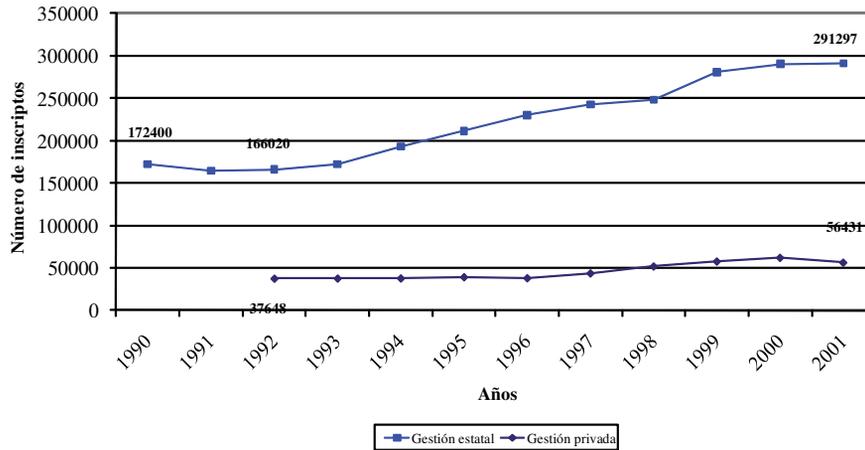
Cuando indagamos acerca de la elección según rama de estudio en las Universidades Nacionales, encontramos que el número de inscriptos dentro del período, en la rama de Ciencias Sociales, tuvo un crecimiento cercano al 100%. Si comparamos estos datos con el casi 30% de aumento, en la matrícula de la rama de Ciencias Médicas y en la de Ciencias Aplicadas y Básicas, podemos establecer que las carreras de la rama de Ciencias Sociales son las más valoradas a la hora de la elección por los jóvenes.

---

<sup>15</sup> Puede consultarse Riquelme, G. (1996): *Educación superior, demandas sociales, productivas y Mercado de Trabajo, Segunda Parte: "Una década explosiva en la educación superior: diversificación regulada o híper-institucionalización"*, Miño y Dávila, Buenos Aires.

<sup>16</sup> Datos extraídos de los Anuarios estadísticos 1996, 1998 y 1999-2003.

**Gráfico 2.** Nuevos inscriptos de carreras de grado según sector de gestión.  
Años 1990 - 2001



Fuente: SPU - Programa Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria

Esta mayor valoración podría relacionarse con los efectos de la crisis y las modificaciones estructurales que transcurrieron en los años noventa. Así, el achicamiento del Estado, la desregulación y el desmantelamiento de la industria, sumado al panorama de incertidumbre y precariedad en el empleo, podrían estar afectando la lectura y el imaginario del mundo laboral que se hacen los ingresantes a la Universidad. A su vez, es importante tener en cuenta el desfase cada vez mayor entre determinados campos de estudio y la demanda de profesionales con un perfil específico, configuraría para los jóvenes ingresantes al nivel de educación superior, un escenario complejo y desesperanzador.

### Tercer período: del 2002 al 2006

Finalmente, a partir de aquí analizaremos el último de los tres períodos mencionados en este trabajo, que abarca desde el 2002 hasta el 2006 y que se caracteriza por ser el tiempo posterior a la crisis del año 2001. Partimos, una vez más, del propósito de observar cuáles son los cambios más importantes en el funcionamiento del mercado, en los procesos de acumulación; y cómo y de qué manera éstos influyeron en la composición de la matrícula de las universidades.

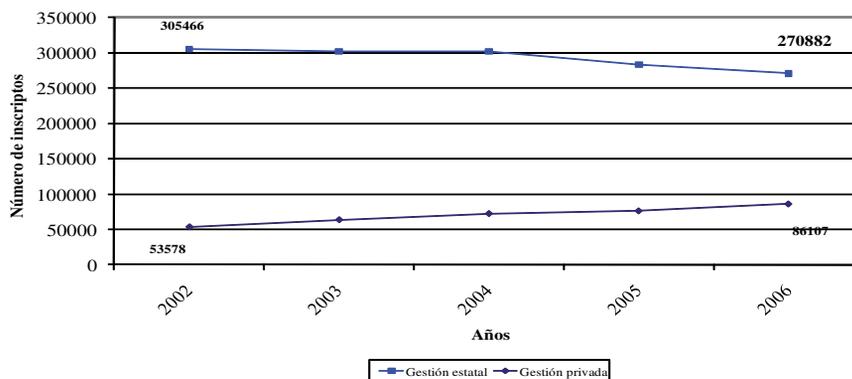
Sabemos que la crisis que vivió nuestro país en el 2001 fue, al menos en cierta medida una consecuencia, tal vez inevitable del modelo económico y social implementado durante la década anterior, que pretendió aumentar la productividad abriendo los mercados y por tal motivo terminó con gran parte de nuestra industria y ocasionó la caída de empleo hasta cifras impensadas para nuestro país. Este indicador mejoró a partir del año 2003 abandonando las dos cifras al final del período, en el 2007, la tasa de desempleo se encontró en el 8.5%. Es importante señalar que, acompañando la caída de la desocupación, se observa un importante crecimiento del empleo, del PBI, y del resto de los indicadores económicos.

También se observa una fuerte reactivación de la industria, junto con una mayor participación del Estado y es significativo destacar que es durante este tiempo que comienza a observarse un aumento en el apoyo económico que se le da a las universidades y a la investigación, incrementándose los presupuestos destinados a ambas áreas. La inversión para las actividades de Ciencia y Tecnología, por ejemplo, aumentaron un 53% entre el 2000 y el 2004, e Investigación y Desarrollo aumentó el 57%, en el mismo lapso de tiempo, según datos de la SECYT.

También, durante este momento, y como consecuencia de la mayor importancia que cobran las industrias, comienza a apoyarse el desarrollo de la escuela media dándose especial atención a la modalidad técnica, considerada como la especialidad de mayor vinculación con el mercado de trabajo.

Al comenzar con el análisis de los ingresantes a las universidades, durante el año 2006 la cantidad de alumnos que ingresaron al sistema, teniendo en cuenta todas las instituciones, fue de 362.989, observándose un descenso de la matrícula total con respecto al inicio del período trabajado.

**Gráfico 3.** Nuevos inscriptos de carreras de grado según sector de gestión.  
Años 2002 - 2006



Fuente: SPU - Programa Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria

Sin embargo, a pesar de que el número de ingresantes disminuye en este período, si analizamos los ingresantes según el tipo de gestión (Estatal o Privada), podemos apreciar que en la gestión privada la tasa de crecimiento es positiva y alcanza el 12.6%. Como los alumnos que ingresan a las universidades de gestión estatal representan más de las tres cuartas partes de la población (75.9%) el descenso de la tasa de crecimiento de este grupo (-2.9%) es el que afecta fuertemente y es el que indica que la cantidad de personas que ingresa a la universidad es menor, en el 2006, que al inicio de este período.

Al analizar la población según sexo, las mujeres representan la mayoría, tanto en las universidades de gestión estatal (56.3%), como en las que pertenecen a la gestión privada (53.8%). Tomando a todos los ingresantes podemos apreciar que las mujeres alcanzan el 55.7% del total.

Al analizar las ramas de estudio encontramos marcadas diferencias en la elección, según las especialidades seleccionadas y el tipo de gestión de la universidad. Si analizamos las Ciencias Aplicadas<sup>17</sup>, en particular, teniendo en cuenta al total de ingresantes, es de 73.345, descendiendo la cantidad de alumnos con los que se contaba en el 2002 (77.251), sin embargo si tomamos sólo a las universidades de gestión privada, éstas aumentaron su población, de 8.558 al inicio del período a 13.605 alumnos al término del mismo, aunque el número puede no ser significativo es un aumento cercano al 60%. Descienden en el total pero aumentan significativamente en las universidades privadas lo que podría leerse como una transferencia de las preferencias en este tipo de estudios desde las Universidades Públicas a las Privadas, o bien, que se trataría de personas con empleo, que ven posibilidades de mejorar su movilidad por la vía de los estudios, siendo las universidades privadas las que les ofrecen mejores condiciones de cursado (horarios, exigencia, continuidad, entre otros factores posibles).

En el caso de las Ciencias Básicas encontramos un estancamiento de la población en donde los valores casi no se modifican entre los años 2002 y 2005 (86950 estudiantes) y donde el porcentaje de población que asiste a las Universidades Privadas es el menor de las cinco ramas (5.6%).

---

<sup>17</sup> Las Ciencias Aplicadas están compuestas por las siguientes disciplinas: en Arquitectura y Diseño, Astronomía, Bioquímica y Farmacia, Ciencias Agropecuarias, Ciencias del Suelo, Estadística, Industrias, Informática, Ingeniería, Meteorología y otras Ciencias Aplicadas

Al mirar las Ciencias de la Salud, encontramos que el número de estudiantes que decide cursar alguna de estas disciplinas, aumenta un 5%, llegando a 46.035 alumnos al final del 2005. Sólo un 15% de esta población se inclina por instituciones privadas.

Focalizando en las Ciencias Humanas, la población que asiste al final del período, es de 67709 estudiantes (quienes representan el 18.4% del total de inscriptos al sistema universitario), de estos nuevos inscriptos a Ciencias Humanas el 17.9% se inclina por instituciones privadas.

Las disciplinas de la rama de Ciencias Sociales son las más elegida por los inscriptos en este último período, representando un poco menos de la mitad del universo (42.4%). Entre estos estudiantes encontramos a los que más eligen hacer sus carreras en Universidades Privadas, ya que representan a más de un cuarto del total (27,2%).

Finalmente, queremos destacar que como este último período llega hasta la actualidad y pasó poco tiempo desde la última crisis, únicamente realizamos una mirada descriptiva de los datos y sus variaciones, ya que consideramos que aún no pueden obtenerse conclusiones específicas.

## Conclusiones

Repasando el conjunto de información presentada para los períodos establecidos, en términos generales, podemos dar cuenta de un proceso de expansión considerable del sistema universitario, tanto en la cantidad de ofertas de instituciones de educación superior como en la cantidad de alumnos inscriptos. Esta expansión se caracteriza por una feminización creciente de la matrícula universitaria y de un aumento de la participación de las Universidades Privadas en el total de inscriptos (específicamente en carreras vinculadas a la rama de Ciencias Sociales).

Pensando en las decisiones de los nuevos inscriptos, encontramos en general un incremento en las elecciones de carreras de la rama de Ciencias Sociales, sobre representado, como ya se mencionó, en el caso de las instituciones privadas, y un estancamiento de las ramas de las Ciencias Aplicadas y Básicas que en ocasiones muestran incluso tendencias decrecientes.

Si tomamos en cuenta los procesos señalados anteriormente, podemos ver que estos se desarrollaron en el curso de veinticinco años en los cuales se sucedieron transformaciones en la sociedad argentina y en el mundo del trabajo. Por un lado, el incremento de los graduados de nivel medio, el acceso de nuevos sectores de la población a la educación superior, y la apertura de nuevas universidades y carreras

de grado mostrarían tendencias de expansión del propio sistema educativo. Por otra parte, el mundo del trabajo atravesó una profunda reestructuración que implicó el pasaje de un modelo caracterizado por la inclusión a través del consumo masivo y el cuasi pleno empleo (con puestos con atributos que daban cuenta de la estabilidad y el acceso a determinados beneficios) a otro en el que entre sus rasgos salientes puede señalarse la precariedad contractual y el aumento del credencialismo en detrimento de la experiencia.

En este contexto, las políticas públicas, dependiendo los diferentes momentos históricos y de los cambios en el patrón de acumulación, tendieron a financiar o desfinanciar la educación superior, a impulsar su privatización, o a promover el estudio de distintas ramas disciplinares.

Luego, en este marco, las elecciones de las personas sobre las carreras a estudiar se han visto indudablemente modificadas. Entonces, podemos pensar en diferentes hipótesis interpretativas que, sin descartar otros motivos, intentan dar cuenta de las transformaciones ocurridas a través del tiempo.

Quienes ingresan a la universidad estarían evaluando además de la situación presente y pasada, el escenario futuro, de este modo, según la evaluación que efectúen los nuevos inscriptos podemos pensar en ingresantes con distintos perfiles de decisión. Así, definiríamos un perfil más pragmático que orienta su elección en función de la lectura que realiza del contexto actual y futuro, y otro en el que las preferencias personales tendrían un peso decisivo.

Por otra parte, el mayor incremento en el aumento de la matrícula universitaria estaría dado por sectores de menores recursos que podrían efectuar lecturas propias, más pragmáticas del mercado de trabajo, fundadas en los recursos con los que cuentan para sostener la espera para el ingreso al mercado de trabajo. Esta tensión entre lo pragmático o instrumental de la formación (de las decisiones en este caso) y otras orientadas en función de objetivos propedéuticos, han recorrido históricamente al conjunto del sistema educativo. Creemos entonces que buena parte de las fluctuaciones en la matrícula, podría estar traccionada por el ingreso de sectores populares a las casas de altos estudios (más aún teniendo en cuenta la apertura de muchas universidades en el conurbano bonaerense).

Teniendo en cuenta los números absolutos de inscriptos, para el período 1986 - 2005, siguiendo una tendencia mundial, la cantidad de alumnos que ingresan al sistema universitario argentino aumentó en un 103.6% (se pasó de 182.306 a 371.129 inscriptos).

En la década del '80, las Ciencias Sociales pasaron de representar el 30,9 % de los nuevos inscriptos (en 1986) a ser el 37%<sup>18</sup> (en 1989). Consideramos que estas decisiones podrían relacionarse, por un lado, con el corrimiento del mercado de trabajo de la producción a los servicios y, por otra parte, con el intento de fortalecimiento de las instituciones, luego de largos períodos de alternancia entre gobiernos democráticos y de facto, y con la discusión de problemáticas ligadas a la nueva cuestión social. Estas temáticas, a su vez, aumentarán su protagonismo a medida que pasen los años, debido a la precarización laboral y a la pauperización social.

Por otra parte, teniendo en cuenta las disciplinas que eligen los jóvenes<sup>19</sup> que ingresan al nivel superior, podríamos pensar que existirían disciplinas con mayor y menor sensibilidad al contexto socio-histórico. En este sentido, las carreras que forman parte de la rama de ciencias básicas y tecnológicas, disminuirían a medida que el modelo productivo deja de orientarse hacia el mercado interno. Paralelamente, en este nuevo escenario laboral que comenzaba a dibujarse hacia fines de esta década, empezarían a adquirir protagonismo disciplinas más vinculadas al modelo de servicios que inicia su apogeo (tales como Administración u Organización) y aquellas carreras recientemente creadas cuyos itinerarios de inserción aún no estaban definidos.

Luego, los años '90, se caracterizaron por la pauperización y el sucesivo achicamiento en la pirámide social de la clase media como actor político y económico relevante. Como señalamos anteriormente las carreras de Ciencias Sociales protagonizaron un crecimiento importante en esta década lo cual nos mostraría que ante la imprevisibilidad del empleo, tanto estos actores -clase media empobrecida- como la clase media baja, estarían eligiendo carreras de corte tradicional y, en menor medida, se estarían volcando a licenciaturas de creación más reciente<sup>20</sup>. En un

---

<sup>18</sup> Las ramas de estudio relacionadas con las Ciencias Humanas (incluye las carreras de Filosofía y Letras; Ciencias de la Educación; otras Ciencias Humanas; y Bellas Artes y Música) y las Ciencias Médicas (Medicina; Odontología; Paramédicas; Auxiliares de Medicina) mantienen, durante el período trabajado en este apartado, una participación en el número total de inscriptos constante que no supera el 30%.

<sup>19</sup> Aunque no disponemos de datos estadísticos de la SPU, para este período que indiquen la edad de los ingresantes, numerosos estudios de seguimiento universitario nos demuestran que la población que comienza la universidad es mayoritariamente joven (Testa, 1997; Testa y otros, 2006; Panaia, 2006).

<sup>20</sup> El aumento de la rama de Ciencias Sociales estuvo principalmente impulsado por la Carrera de Abogacía y las provenientes de Ciencias Económicas entendidas éstas como carreras de tipo tradicional. Entre las carreras más recientes podemos mencionar disciplinas como "Administración" y

contexto de incertidumbre y de reglas de juego en constante mutación, este tipo de carreras ofrecerían una inserción más precisa teniendo en cuenta que, en el modelo de acumulación de referencia, la industria perdía importancia en favor del sector terciario.

La situación actual, como mencionamos, aún se encuentra en pleno desarrollo con lo cual todavía no podemos esbozar hipótesis que intenten interpretar el comportamiento de los jóvenes, y sus decisiones acerca de qué carrera universitaria seguir, sin embargo, dadas las políticas llevadas adelante por parte de las carteras de educación, para el fomento del estudio de ciertas especialidades, es de esperar que estas tendencias se vean modificadas.

Esta lectura estructural amerita asimismo su complemento con una indagación cualitativa que permita analizar el impacto que estas transformaciones tienen en las razones y motivaciones que llevan a los ingresantes al nivel superior, a optar por las diferentes posibilidades que se les ofrecen. Teniendo en cuenta además, que estas opciones se hallan asimismo condicionadas por los recursos (materiales y simbólicos) con los que cuentan las personas, los que están al mismo tiempo en el centro de una profunda discusión social.

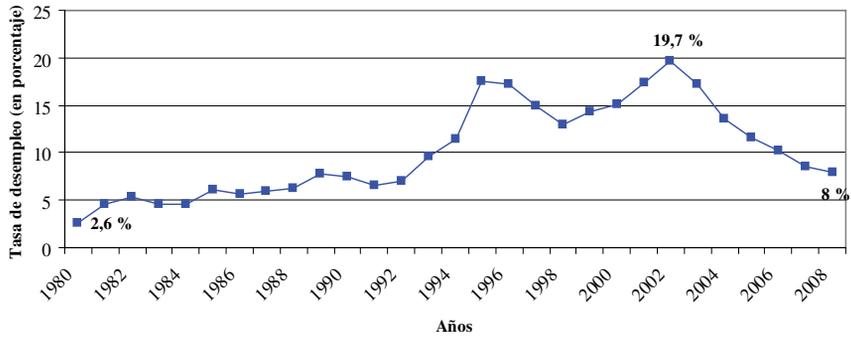
La respuesta a cuáles son las razones, por las que las personas optan por diversas carreras, y la anticipación de las tendencias sobre la mutación del sistema universitario nacional, requieren a nuestro juicio constituir aproximaciones interdisciplinarias, pero que al mismo tiempo no dejen fuera del análisis, el contexto económico en el que estas instituciones se desenvuelven.

---

“Recursos Humanos” que, en menor medida pero de forma creciente, vieron incrementarse sus filas.

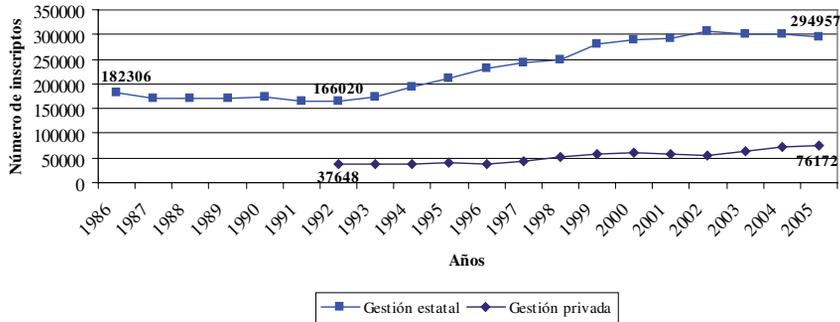
Anexo

Gráfico 1. Evolución de la tasa de desempleo. Años 1980 - 2008



Fuente: CEPAL - División de desarrollo económico

Gráfico 2. Nuevos inscriptos de carreras de grado según sector de gestión. Años 1986 - 2005



Fuente: SPU - Programa Mejoramiento del Sistema de Información Universitaria

## Bibliografía

- Aisenson, D. y otros, (1999): "Representaciones sociales de los jóvenes sobre estudio y trabajo" *VII Anuario de Investigaciones en Psicología*, Buenos Aires, Facultad de Psicología, UBA.
- Aspiazu, D.; Basualdo, E.; Khavisse, M. (2004): *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Cano, D. (1985): *La educación superior en la Argentina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Damill, M.; Fanelli, J.; Frenkel, R. (1994): *Shock externo y desequilibrio fiscal. La macroeconomía de América Latina en los Ochenta. Los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y México*, CEPAL.
- Domínguez, M. (1999): "Acceso a la educación y cuestiones de género en Cuba", *Revista Bimestre Cubana* Nº 11, La Habana.
- Fernández, A. (2005): "Las transformaciones del Estado y de su política laboral: un enfoque teórico" en *Estado y relaciones laborales: transformaciones y perspectivas*, Fernández (Comp.), Ed. Prometeo, Buenos Aires.
- Filmus, D. (1995): "Educación y trabajo en la Argentina de los '80. ¿Educación precaria para un empleo precarizado?", en *Las transformaciones de la educación en diez años de democracia*, Braslavsky, Tiramonti y Filmus (comp.), Flacso / Tesis Norma.
- Gallart, M. (1995): "Formación, educación y desempleo en Argentina", en *Libro blanco del empleo en Argentina*, varios autores, MTTTS.
- Garavito, C. y Carrillo, M. (2004): *Feminización de la matrícula de educación superior y mercado de trabajo en el Perú: 1978-2003*. Informe elaborado para Unesco-IESALC.
- Germe, J. (2001), "L'élévation des niveaux de formation: éléments pour une prospective dans quelques pays européens", *Rapport de synthèse WP4.2 EDEX*, Lirhe, septiembre.
- Gómez, M. (2000): *El mercado de trabajo para los egresados universitarios recientes*, Untref, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Anuario 1996.
- Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Anuario 1998.
- Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Anuario 1998 - 2003.
- Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Anuario 2005.
- Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Anuario 2006.

- Mollis, M. (2001): *La universidad argentina en tránsito*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Monchatre, S. (2001): "Les déroulements de carrières en entreprise: variations sur le thème de l'anticipation. Le cas des techniciens et cadres" en *Sociologie du travail* N° 98, Francia.
- Naville, P. (1975): *Teoría de la orientación profesional*, Alianza Editorial, Madrid.
- Novick, M. (2006): "¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 11, N° 18, pp. 53-78, UNIRED.
- Panaia, M. (2006): *Trayectorias de ingenieros tecnológicos: graduados y alumnos en el mercado de trabajo*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Riquelme, G. (1991): "Trabajo de jóvenes universitarios: ¿búsqueda de experiencia o empleo precario?", en *Revista Estudios de Trabajo*, ASET, Buenos Aires.
- Riquelme, G. (1996): "La educación para el mundo del trabajo" en *Debates pendientes en la implementación de la Ley Federal de Educación*, Novedades Educativas, Buenos Aires.
- Riquelme, G. (1996): *Educación superior, demandas sociales, productivas y Mercado de Trabajo, Segunda Parte: "Una década explosiva en la educación superior: diversificación regulada o híper-institucionalización"*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Teicher, U. (2005): *Graduados y empleo: investigación, metodología y resultados. Los casos de Europa, Japón, Argentina y Uruguay*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Testa, J. (1997). *La inserción ocupacional y profesional de los egresados recientes de la carrera de Ciencias Políticas*, UBA - CEIL-PIETTE, CONICET, Buenos Aires.
- Testa, J. y otros (2006): *La situación profesional de los graduados de Ingeniería Agronómica de la UNLu*, Documento de trabajo, UNLu, Buenos Aires.
- Varela, C. (1991): *Las mujeres en la universidad uruguaya de los '80: una reflexión a partir de la feminización de su matrícula*, GRECMU, Montevideo. Svampa, M. y González Bombal, I. (2001) "Movilidad social ascendente y descendente en las clases medias argentinas: un estudio comparativo", Serie documentos de trabajo N° 3, SIEMPRO, Buenos Aires.



**Educación superior**



# REPENSANDO DESDE LATINOAMÉRICA UNA SOCIOLOGÍA PARA LA DIVERSIDAD

Xavier Rodríguez Ledesma

## RESUMEN

La sociología nació en un momento histórico específico caracterizado por una determinada concepción del mundo, de la ciencia y de la sociedad. Hoy aquellas certidumbres se han modificado de manera radical, cuando no desaparecido del plano reflexivo. Pese a ello, la sociología continúa anclada a métodos, formas y visiones de sí misma ajenas a la maleabilidad necesaria para ajustarse a las nuevas condiciones sociales, económicas y políticas del mundo del siglo XXI. Junto con la historia, nuestra disciplina parece eludir la reflexión sobre la necesaria historización de todo, absolutamente todo, empezando por ella y sus paradigmas. Sólo un ejercicio autocrítico de historización de su propio ser, le permitirá empezar a cuestionar una serie de axiomas que -a fuerza de ser repetidos- han sido vaciados de contenido, convirtiéndose en lugares comunes áridos y deshabitados, abundantes en el páramo intelectual de nuestra contemporaneidad. Hoy, hablar de una sociología para la diversidad refiere apenas a una sociología en plena construcción.

**Palabras clave:** sociología latinoamericana, diversidad, modernidad latinoamericana, historización

## ABSTRACT

Sociology was born in a historic moment specific characterized by a specific conception of the world, of science and society. Today those certainties have been modified in a radical way, when not disappeared from the reflective level. Despite this, the sociology continues anchored to methods, forms and visions of itself outside the malleability required to adjust to the new social and economic conditions and policies of the world of the 21ST century. Only an exercise self-critical historical of his own being, will allow it to reconsider a lot of axioms that -a force to be repeated - have been emptied of content, becoming common places. Today, to speak of a sociology for diversity refers only to a sociology in full construction.

• Por qué en pleno nuevo milenio los habitantes de América continuamos refiriéndonos a las regiones del continente asiático como el “lejano oriente”, si basta ver cualquier globo terráqueo o planisferio para percatamos de que tales regiones quedan del otro lado del océano Pacífico, esto es, en nuestro oeste? ¿Cuál es la razón de que después de quinientos años seguimos dando por cierto y, por tanto, utilizamos en nuestra cartografía básica un planisferio que tergiversa de manera grotesca y grosera las dimensiones reales tanto de los países, como de los hemisferios y las regiones? ¿por qué, además de los ineludibles cursos de historia nacional, se imparten cursos de una *historia universal* que en el mejor de los casos se refieren única y exclusivamente a una historia de la civilización grecolatina, esto es, europea? ¿cómo explicamos el hecho de que a pesar de que México se caracteriza por la existencia de una multiplicidad de culturas, la *historia nacional* que se aprende dentro del sistema educativo hace caso omiso de ellas a pesar de las “buenas intenciones” programáticas de reconocer dicha diversidad? ¿de verdad hasta ahora hemos empezado a “vivir juntos”, según se sobreentiende en el título de un difundido libro que aborda el asunto del multiculturalismo y la tolerancia? ¿por qué en México idolatramos a los indios muertos, habitantes de un lejano pasado prehispánico, pero defenestramos a los indios vivos de nuestro presente globalizado? ¿cuál es el papel (si existe) de los otros en la historia y en la sociología? Las preguntas son una infinidad, las respuestas apenas empiezan a esbozarse.

Es falso que recientemente hayamos empezado a vivir juntos pues siempre lo hemos hecho. Más bien muchas certidumbres monofórmes se han resquebrajado -cuando no derruido completamente- a causa de la irrupción de los otros que durante un periodo históricamente definido y explicable se pretendió hacer desaparecer bajo multitud de caretas de toda índole, desde la erradicación violenta hasta la integración política, económica y/o cultural. Los imperios, los mestizajes, la supresión política artificial de las nacionalidades, etc., son algunas de esas maneras mediante las cuales se pretendió eliminar / integrar la idea de la existencia de lo otro en aras de consolidar una noción unívoca del devenir de la humanidad. Una sola voz dictó la historia, una sola mirada sobre el sentido de nuestro presente, una sola forma de imaginar la construcción del futuro. Una exclusiva manera de ver al mundo, su estudio y posible comprensión. Al momento en que reapareció hace apenas algunos lustros lo que aparentemente se había desvanecido, la otredad nos explotó en la cara y nos obligó a pensar todo de nuevo.

No es fácil vernos desde esa nueva perspectiva. Los discursos, las formas hegemónicas se han arraigado lo suficiente para ser eficientes, lo cual implica imbuirse de naturalidad y vestirse con los ropajes de la universalidad.

Constituye una paradoja epistemológica aberrante el que disciplinas que postula la necesaria historización de todos los conceptos, la crítica inmisericorde de las certidumbres, se eximan a sí mismas de dicho esfuerzo intelectual y, por tanto, se pretendan erigir como el único discurso válido y eficiente para alcanzar la comprensión de lo que fue el pasado, la manera de concebir el tiempo, la explicación del presente, su propia razón de existencia como discurso culturalmente hegemónico, la posible construcción del futuro, etc. La diversidad no debe quedarse en el nivel discursivo o remitirse al ámbito exclusivamente político cuando se habla de cultura, sino que, siendo consecuentes, deber reconocer, respetar, valorar y enriquecerse a partir del establecimiento de relaciones multidireccionales con otras formas de concebir el pasado y explicar el presente que no tienen nada que ver con nociones perfectamente historizables como el tiempo lineal (pasado-presente-futuro), nación, patria, progreso y demás conceptos característicos de una concepción ya vinculada al encumbramiento de la ciencia como el discurso hegemónico.

El desdén y ninguneo sobre otras formas de concebir al mundo, y por tanto, de vincularse con él en lo que desde la modernidad occidental llamaríamos epistemología, significa una forma específica de racismo, en la medida en que desde un valor universal (la ciencia y sus encarnaciones positivistas en lo que concierne a las humanidades), discriminamos (calificamos de inferior) cualquier otro tipo de conocimiento, de vínculo con la naturaleza y, en suma, de concepción del mundo.

Los conceptos nodales dentro de la manera tradicional y vigente de entender a la historia y la manera de abordarla metodológicamente son expresiones claras de esa universalización de lo particular. Nociones como universal, occidental, moderno, nación, patria, tiempo, ley, causalidad, verdad, orden y, por supuesto, historia (amén de muchísimos más) son propuestos para leerse de manera unilineal. Al haberse impuesto desde una situación de poder el discurso triunfador culturalmente es asumido acríticamente: lo individual se convierte en universal y la historia y la sociología concebidas como ciencias renuncian a sus propios postulados básicos entre los cuales el primero es la ubicación histórica (cronológica, geográfica, cultural, política, etc) de todo, empezando en primerísimo lugar por ellas mismas.

Desde las nociones que se han construido para explicar un devenir social específico, se trata de ver y entender a todo el conjunto mundial. Esos lentes particulares se erigen en los miradores desde los cuales se lee la historia de todos. Ejemplos sobran, no está de más referirnos a algunos de ellos, a los más gruesos y evidentes.

Los conceptos de Occidente y Oriente no son más que ejes referenciales para ubicar a civilizaciones surgidas en ciertos espacios geográficos. Sin embargo,

la adopción acrítica y deshistorizada de tales conceptos lleva a contradicciones que, si metodológicamente no fueran trágicas pues evidencian la imposición de una hegemonía cultural, serían irrisorias. Para nosotros, americanos, el lejano oriente no es ni China ni Japón, el oriente para nosotros es Europa. Sin embargo, los usos y costumbres culturales y metodológicas (hegemónicas) nos refieren al oriente definido desde el continente europeo. Nuestro oriente y occidente no son aquellos, son otros. En ese mismo sentido puede entenderse la vigencia de la imagen y representación cartográfica de nuestro planeta de la proyección “Mercator” que, además de tergiversar de manera grotesca las dimensiones reales de las diversas regiones, representa una visión imperial, nortea y europea del mundo.

Ejemplos tan inquietantes nos proveen del escepticismo necesario para obligarnos a recuperar el ánimo crítico que jamás debimos haber olvidado, mucho menos si nos dedicamos profesionalmente a trabajar dentro del ámbito de las ciencias sociales, y particularmente, de la sociología. Armados con él podremos tener mayores elementos para construir una visión incisiva acerca de la soberbia con que la ciencia descalifica otros conocimientos junto a innumerables formas y fuentes de información. Con ello abrimos la puerta para avanzar en el cuestionamiento sobre las añejas maneras tradicionales de considerar a la historia y a la sociología (a las ciencias sociales en general) en su estatuto de objetividad.

Frente a conceptos del tipo de “mundial”, “universal”, “nacional” planteamos la particularidad. El tiempo, la manera de concebirlo, es un concepto nodal. La modernidad instauró una concepción lineal del tiempo (pasado-presente-futuro) en la cual el futuro es sinónimo de cambio y este a su vez de progreso. Ello ocasionó que el mundo se haya dividido únicamente en dos: lo moderno y lo antiguo; este último es el epíteto endilgado a todas aquellas sociedades que no comparten las ideas e instituciones modernas. Al dividirse al mundo en desarrollado y subdesarrollado, en moderno y no moderno, se logró lo imposible: unir en un concepto una multiplicidad de realidades, integrar en una misma definición a multitud de culturas. Luego entonces, es necesario identificar este ardid hegemónico cultural y explicitar una vez más que no existe una sola y única civilización desde la cual se pueda evaluar, calificar, criticar el nivel de progreso alcanzado por otras o, peor aun, cómo esa otra se delinea y se ve únicamente desde esta voz (el progreso) que se ha instituido como la hegemónica. De hecho en ninguna cultura el desarrollo es lineal, lo cual significa en otras palabras que la historia ignora la línea recta.

La temporalidad universal que postula la modernidad hace que esta noción sea única y exclusivamente característica de Occidente. La instauración del futuro como el tiempo al cual debemos inexorablemente llegar y hacia el cual están encaminados todos y cada uno de los esfuerzos humanos, ha hecho que cuando este futuro ha

sido cuestionado o se han cerrado las puertas para acceder a él, toda la cultura moderna entre en crisis, su objetivo deja de existir y la civilización se debate en lo que se puede denominar una crisis de identidad, en donde todas sus creencias acerca de la evolución, el progreso y el desarrollo son negadas y cuestionadas, ya que el principio que funda a nuestro tiempo no es una verdad eterna, sino la verdad del cambio.

Latinoamérica y con ella México se apropió de la filosofía política francesa, inglesa y estadounidense, de las ideas de la modernidad. La modernidad específicamente para nuestros países no debe referirse a patrones cuantitativos de desarrollo, sino que debe encaminarse hacia la capacidad de crítica y autocrítica de la sociedad en búsqueda de una forma moderna acorde a nuestras historias y formas de ser. De cara a este panorama es necesario reconocer nuestra pluralidad de culturas y civilizaciones y la pluralidad de tiempos históricos que ello significa, para afrontar la concepción lineal y unívoca del tiempo característica a la modernidad.<sup>1</sup> Es urgente volver la mirada hacia nuestra otredad, nuestra historia no empezó hace quinientos años y aún está lejos de terminar.

Si la simple existencia de la diversidad social es de hecho negada en, por ejemplo, los programas escolares de historia, la posibilidad de valorar, usar y enriquecernos a partir del conocimiento de otras formas de concebir a la realidad y, particularmente, las historias de origen de esos grupos es inconcebible. Aferrados a la univocidad moderna (hegemónica, científica, occidental, nacional, etc.) tales explicaciones históricas no pasan, en el mejor de los casos, de ser catalogadas como mitos o creencias. La realidad, la verdad o la objetividad hay que buscarla en otra parte; las explicaciones venidas desde esos grupos minoritarios o culturas no hegemónicas son desdeñadas (eufemismo utilizado en lugar de “discriminadas”).

La univocidad en la concepción del mundo hace que la historia centre su atención en ciertos objetos de estudio y análisis, el resto por lo general no existen y cuando llegan a aparecer lo hacen de manera desenfocada pues la atención siempre se mantendrá sobre el objeto central, el definido por la modernidad occidental. De tal forma es evidente en los programas de estudio de historia (y de las demás ciencias sociales en general) la ausencia de **otras** historias que no tengan que ver con la de la civilización “occidental”. No se revisan otras formas de concebir al mundo, de explicar la historia de la civilización en general o de las propias sociedades particulares que, evidentemente, no aparecen en esa historia “universal”. Cuando se refiere alguna otra cultura o ciudad no europea (musulmana, Bizancio, Tebas, Tokio, etc.,) se hace de manera accesoria y siempre en función de verlas desde la

---

<sup>1</sup> PAZ Octavio, *Hombres en su siglo*, 6ª reimp. Seix barral, México, 1990, (1ª ed. 1984), p. 43.

historia central, la europea, pensando en como aquellas dejaron sentir su influencia para el devenir de la historia occidental, o como la modernidad las ha moldeado.

La otredad para la historia oficial de México tampoco existe. En ella la aparición de grupos étnicos (indios) se refiere exclusivamente al pasado más alejado. Se habla de la necesidad de valorar la herencia (costumbres y ritos, nada más) que nos han dejado, lo cual implica la idea de que ellos han dejado de existir. Para el análisis de la historia contemporánea nacional se parte de esa inexistencia de la diversidad étnica pues el estudio de los grupos sociales refiere exclusivamente a los campesinos, los obreros, los grupos empresariales y clase media. Los indios, las multiculturalidad heredada de las culturas “prehispánicas” [el uso de dicho concepto define evidentemente una noción específica de los grandes cortes (importantes, trascendentales) definidores de “la” historia nacional] no tiene cabida en la noción de historia nacional hegemónica. Los programas de historia de México en general son deudores de la “ambivalencia nacional con respecto a la tradición indígena, hecha de idolatría por el indio muerto y agresividad culposa hacia el indio vivo.”<sup>2</sup> La exclusión social de los indios tiene su representación en la historia oficial. Se postula la diversidad en los objetivos programáticos, se niega en los contenidos temáticos. El fenómeno de inclusión / exclusión de las denominadas minorías puede ser ejemplificado por estos mismos programas de historia.

Los grupos étnicos no son los únicos excluidos de esas visiones oficiales. Tampoco aparecen como figuras fundamentales para el devenir de la sociedad las mujeres, los niños, los desposeídos, en una palabra, los desposeídos de poder, los perdedores en la lucha por la hegemonía.

La posibilidad de la comprensión de lo propio requiere necesariamente su confrontación con otros presentes a fin de reconocer la relatividad de todo proceso de constitución identitaria, para lo cual es necesario descentrarse de una visión que parte de la existencia de una sola explicación, visión y concepción.

Interrogar al pasado desde nuestro presente para la mejor comprensión de nuestro aquí y ahora permite desarrollar habilidades cognitivas que permitan el análisis, la inferencia, la interpretación, la crítica y el juicio a través del manejo y tratamiento de distintas fuentes de información que no necesariamente son de manera exclusiva aquellas concebidas para el quehacer histórico. Con ello se avanza en el desarrollo de actitudes de respeto a las diferencias tanto en el plano intelectual como en el social. Con lo anterior, además de proponer el aprendizaje de determinados

---

<sup>2</sup> KRAUZE Enrique, “El mito y la realidad”, *Letras Libres*, núm. 57, septiembre 2003, México. p.54.

conceptos históricos, se promueve el uso de distintas fuentes de información, así como se incentiva, enseña y promueve el desarrollo de una capacidad para leer críticamente la información.

La necesaria identificación de los diversos niveles de análisis de los hechos históricos no quiere decir que se plantee la autonomización de tales hechos, pues ello significaría la fragmentación de la posibilidad de una visión totalizadora el mismo. De tal forma se supone la necesidad de abordarlos de manera integral identificando dentro de esa unidad por lo menos las siguientes perspectivas, las cuales se exponen sin ningún tipo de intención de magnificar la importancia de unas sobre otras: lo social, lo económico, lo político, lo cultural.

Del aquí y ahora, del entorno más inmediato hacia lo más general tanto en tiempo como espacio. Al partir del presente de mi barrio, de mi comunidad, ir reconstruyendo los entornos históricos (cronológicos y culturales) que han dejado sentir su peso en la realidad presente. De hecho, si lo pensamos con calma y sin aferrarnos a la norma tradicional, podemos llegar a la conclusión de que lo aburrido de la historia tiene que ver fundamentalmente con la incapacidad que hemos tenido de zurcir, imbricar, sus contenidos con la vida diaria y cotidiana de los estudiantes.

### **A manera de conclusión: historización, recuperación de la diversidad desde la especificidad.**

Con todo lo hasta aquí expuesto una conclusión se va decantando de manera natural: la historia, la sociología, las ciencias sociales en general pensadas desde y para la diversidad habrán de abandonar la moderna división metodológica de pensar e intentar aprehender al mundo en función de estamentos de conocimientos separados en disciplinas autónomas. Es urgente recuperar la noción de totalidad y con ella en la mano avanzar en la demolición de uno de tantos muros que aun quedan en pie. Una sociología afín a esta noción habrá de encarnar la interdisciplinariedad, cuestión nada fácil de asumir estando acostumbrados al estudio y abordaje de la realidad a través de su división epistemológica que, por lo general, elimina la posibilidad de pensar de manera integral las diversas facetas en las que de manera arbitraria divide metodológicamente ese objeto de estudio.

La propuesta de ninguna manera es utópica, sobre todo si reconocemos que ya existen fructíferos y contagiosos ejemplos al respecto. Sin embargo su posibilidad no significa que el reto deje de ser grande y la tarea de enfrentarlo tan ardua como necesaria, ya que como acertadamente ha escrito Carlos Fuentes:

La escuela y el magisterio, el hogar y la escuela, son los espacios donde se inicia el combate contra el odio a la gente de raza o de cultura diferentes a las nuestras. El encuentro con lo que no somos nosotros acaba por fortalecer nuestra identidad. (...) Recibimos y damos. No excluimos nada, ni lo nuestro ni lo ajeno. Sólo desterramos el prejuicio, la persecución, la muerte de lo distinto.<sup>3</sup>

Avanzo tan sólo una conclusión general: la recuperación analítica dentro de los análisis sociológicos de la diversidad, de la existencia del otro, del diferente, del distinto, pasa necesariamente por ubicar la historicidad de todas las llamadas ciencias sociales en general, y de la historia y de la sociología en particular.

### BIBLIOGRAFÍA

Bartra, Roger (2003). "Las nuevas banderas", *Reforma*, El Ángel, 02 noviembre 2003, México.

Besalú, Costa Xavier (2002). *Diversidad cultural y educación*, Síntesis, España.

De Certeau, Michel (1995). *Historia y psicoanálisis*, Universidad Iberoamericana / Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, México.

Finkelkraut, Alain (1995). *La derrota del pensamiento*, Anagrama, Barcelona.

Fuentes, Carlos (1997). *Por un progreso incluyente*, Instituto de Estudios Educativos y sindicales de América, México.

Kaiser, Ward L. (1993). *A new view of the world. A handbook to the world map: Peters projection*, Friendship Press, New York.

Krauze, Enrique (2003). "El mito y la realidad", *Letras Libres*, núm. 57, septiembre, México.

Panikkar, Raimon (2003). "Filosofía y cultura una relación problemática", Discurso inaugural del V Congreso Internacional de Filosofía Intercultural, Sevilla, España, mayo 2003.

Paz, Octavio (1990). *Hombres en su siglo*, 6ª reimp. Seix barral, México.

Rodríguez, Ledesma Xavier (1996). "De cómo se retrasa el reloj latinoamericano", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XLI, N° 165, julio-septiembre 1996, UNAM, México.

Tenorio, Trillo Mauricio (2001). "Historia y... ¡patria!", *Nexos*, núm. 285, México, septiembre.

---

<sup>3</sup> Fuentes Carlos, *Por un progreso incluyente*, Instituto de Estudios Educativos y sindicales de América, México, 1997, pp.93-94.

EL CONCEPTO “MOVIMIENTO  
SOCIAL” A LA LUZ DE LOS  
DEBATES Y LA EXPERIENCIA  
LATINOAMERICANA RECIENTES

José Seoane,  
Emilio Taddei  
Clara Algranati

**RESUMEN**

En este trabajo se intentan abordar los principales nudos problemáticos que el uso del concepto “movimiento social” supone para las ciencias sociales y el pensamiento crítico en particular, examinando los usos del término a la luz de sus inscripciones alrededor de las experiencias latinoamericanas, que a lo largo de las últimas dos décadas, vienen abonando el cuestionamiento al régimen neoliberal. De estas experiencias y de la reflexión que fructificó sobre ellas se intenta proponer una cartografía sobre los principales aportes formulados sobre las características de los movimientos sociales latinoamericanos. A la par de estas reflexiones se propone delimitar críticamente los objetos construidos por las escuelas sistémicas, y considerar particularmente el uso del término movimiento social por parte de aquella perspectiva que entiende a los “nuevos movimientos” como contrapuestos al movimiento obrero, concluyendo en el ocultamiento de la cuestión social y colonial. Desde esta perspectiva, puede considerarse, que la ambivalencia del concepto “movimiento social” contribuyó a que el mismo se difundiera y fuera desbordado y reconfigurado por la propia práctica de los movimientos sociales latinoamericanos cuya irrupción y creciente significación impuso el uso del término al propio campo de las ciencias sociales. En esta dirección, su empleo ofreció un camino que, aún sin implicar una resolución teórica, permitió sobrepasar perspectivas signadas por un determinismo economicista y por la influencia de la matriz liberal en la concepción de la política.

**Palabras clave:** Teoría social, movimientos sociales, acción colectiva, conflictos socio-políticos, América Latina.

## RESUMO

Neste trabalho buscamos abordar os principais problemas que o uso do conceito “movimento social” ocasiona para as ciências sociais e o pensamento crítico em particular. Examinamos os usos do termo à luz de seu emprego em torno das experiências latino-americanas, que ao longo das últimas duas décadas, contribuiu para o questionamento do regime neoliberal. Destas experiências e da reflexão decorrente, propomos uma cartografia sobre as principais contribuições formuladas sobre as características dos movimentos sociais latino-americanos. Além destas reflexões, propomos delimitar criticamente os objetos construídos pelas escolas sistemáticas e considerar particularmente o uso do termo “movimento social” por parte da perspectiva que entende “novos movimentos” como contrapostos ao movimento dos trabalhadores, acarretando o escamoteamento da questão social e colonial. Nesta perspectiva, podemos considerar que, a ambivalência do conceito “movimento social” contribuiu para que o mesmo se difundisse e fora ultrapassado e reconfigurado pela própria prática dos movimentos sociais latino-americanos, cujo surgimento e crescente significado impôs o uso do termo ao próprio campo das ciências sociais. Nesta direção, seu emprego ofereceu um caminho que, mesmo sem implicar em uma resolução teórica, permitiu ultrapassar perspectivas marcadas por um determinismo economicista e por uma influência da matriz liberal na concepção da política.

**Palavras chave:** Teoría social, movimientos sociales, ação coletiva, conflitos socio-políticos, América Latina.

## Summary

This piece of work aims at addressing the Gordian knots arisen out of the use of the concept of social movement, and what it poses both to social science and to critical thinking in particular. The uses of the aforementioned notion are perused, in the light of its inscriptions around Latin-American experiences, which throughout the latter two decades have brought neo-liberal regime into question. On the basis of these experiences, and also on concerns arisen, it is intended to set a mapping on main input from Latin-American social movements ‘features’. A further goal is to critically define the objects built by systemic schools, and also to particularly consider the use of the notion by that insight which understands these “new movements” as opposed to workers` movement, leading to the concealment of social and colonial matter. From this perspective, the ambivalence of the notion made its dissemination

possible, and also term reconfiguration and overflow was encouraged by the practice of Latin-American social movements, whose breakthrough and increasing significance managed to assert its use within social sciences. Accordingly, the use of the term provided a path that – even if it doesn't bestow a theoretical resolution – leads to surpassing expectations imbued both with an exclusively economic criteria determinism, and also with the influence of liberal matrix within the understanding of politics.

**Key words:** social theory, social movements, social and political conflicts, collective action, Latin America.

## INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas nuestra América Latina y Caribeña se ha visto atravesada y conmovida por la emergencia de significativos movimientos sociales de raíz popular que en confrontación con el modelo neoliberal implantado en la región cumplieron un papel central en su cuestionamiento y en las transformaciones sociales y cambios políticos acontecidos recientemente en muchos de nuestros países. La consecuente revitalización de los estudios y debates latinoamericanos sobre estas experiencias, tanto en el ámbito académico como político, le otorgaron una creciente centralidad a las temáticas del conflicto y las movilizaciones colectivas que en el pasado reciente habían sido marginadas y casi expulsadas de la ciudadela docta bajo el imperio del pensamiento único. En este sentido, el presente texto aspira a presentar algunas consideraciones respecto del derrotero que en este proceso le cupo al concepto de “movimiento social”, y, en particular, en relación a los desafíos que se plantean al campo del pensamiento crítico.

Así, la primera indagación sobre las significaciones y los contenidos que este concepto ha despertado nos confronta con la constatación de que el mismo reviste, en gran medida por la naturaleza conflictiva de la práctica social a la que refiere, un carácter polisémico. Esta indeterminación resulta, por lo menos, de una doble cuestión: de las confrontaciones teóricas que despierta, por un lado, y de los diferentes contextos sociohistóricos que inspiran su uso, por el otro.

En este sentido, la ambivalencia del concepto remite, en primer lugar, a las diversas interpretaciones que ha suscitado y, particularmente, a su inscripción y

rescate por distintos paradigmas en el campo de las ciencias sociales. Más allá de la fortaleza de la evidencia empírica a la que el término remite, su conceptualización en el campo de las ciencias humanas se ha transformado en una arena teórica conflictiva, de disputa a la vez semántica y política en la confrontación entre las perspectivas sistémicas o conservadoras y las del pensamiento crítico, e incluso en los debates al interior de estos mismos campos. Sobre ello se ha señalado cuánto su propia conceptualización corre el riesgo de vacilar entre los extremos del binomio positivista/esencialista en el primer caso, o subjetivista/estructuralista en el segundo, ambos aparentemente irreconciliables pero sustancialmente complementarios en cada uno de los enfoques.

Por otra parte, el propio concepto ha merecido críticas desde diferentes perspectivas respecto de su potencial explicativo. En esta dirección, se ha señalado que, a pesar de su vigencia para referir en un sentido descriptivo a un fenómeno empírico, el mismo aparece estrechamente vinculado a la tradición mecanicista del pensamiento occidental propia de la modernidad, lo que parece condenarlo a similar decadencia (Mellucci, 1999). Desde otras perspectivas, como por ejemplo la corriente francesa del marxismo crítico, se han cuestionado los límites del concepto por enfatizar cierto desmembramiento de las movilizaciones colectivas y funcionar como una noción meramente descriptiva (Bérout y Mouriaux, 2000).

Por contrapartida, desde los diferentes paradigmas se ha resaltado simultáneamente su pertinencia empírica y su capacidad para establecer una distinción entre diversas dimensiones de procesos colectivos muy disímiles entre sí. Desde este lugar, es posible señalar algunas características básicas que pueden considerarse como un terreno relativamente común a las diferentes aproximaciones teóricas y que remiten a la dinámica de un grupo social que formula ciertas reivindicaciones propias y significativas socialmente; guarda ciertos marcos de solidaridad, relaciones o identidad común; cuenta con ciertas redes o marcos organizacionales; y plantea ciertos cuestionamientos o conflictos respecto del marco societal donde actúa. Aunque este piso compartido sea interpretado de maneras diferentes y contrapuestas según la escuela que consideremos y, particularmente, en función de la perspectiva sobre la totalidad social y el proceso histórico que, siendo más o menos explícita, cada corriente suscribe.

En este sentido, el carácter relativamente ambiguo que parece acompañar al concepto debe ser pensado también en relación a las diferencias entre los contextos socio-históricos en el que se enmarcan las prácticas contestatarias analizadas y sus propias particularidades, así como también respecto de los escenarios concretos en los que se inscribe la reflexión misma. Ello supone considerar a los aportes teóricos y analíticos no sólo en su correspondencia con un pretendido objeto sino también

en términos de sus efectos de poder/saber sobre el mismo, en el campo de las relaciones de fuerza sociales actuantes. En este sentido, como mencionábamos anteriormente, en nuestro caso partimos de la consideración del proceso vivido en Latinoamérica en las últimas décadas signado por el despliegue de un nuevo ciclo de conflictividad social protagonizado por sujetos colectivos cuya acción y programáticas contribuyeron enormemente a abrir una crisis de legitimidad del modelo neoliberal. A la luz de estas experiencias y sus características y desafíos, este trabajo tiene como propósito visitar el concepto de “movimiento social” proponiendo una mirada crítica respecto de los diferentes usos y sentidos en los que fue empleado recientemente, haciendo mención a algunas de las discusiones teóricas que suscita y retomando, especialmente, algunos de los principales aportes, debates y retos que se plantearon y se plantean todavía hoy al campo del pensamiento crítico. Ciertamente, a sabiendas de la imposibilidad de profundizar suficientemente sobre estas cuestiones en el espacio disponible en esta ocasión, estas líneas deben ser consideradas en su carácter exploratorio que esperamos aporten elementos para la reflexión latinoamericana.

### **Breve genealogía del concepto: de los ´60 al siglo XXI.**

Una aproximación a los debates y controversias que plantea hoy el uso del concepto “movimiento social” nos convoca a presentar inicialmente algunos comentarios, aunque más no sea de forma abreviada, respecto del contexto histórico y de los sentidos que le cupo a su empleo en el pasado. Proveniente del latín *movere*<sup>1</sup>, durante la revolución francesa el término “movimiento” fue utilizado frecuentemente como adjetivo para calificar diferentes experiencias de acción y participación colectiva, como por ejemplo: movimiento revolucionario, movimiento político, movimiento popular. Aparentemente fue el socialista utópico francés Charles Fourier el primero en utilizar el concepto de movimiento social en su obra publicada en 1829 *Le nouveau monde industriel et sociétaire ou Invention du procédé d’industrie attrayante et naturelle*, dándole al mismo un sentido de progreso en relación con las edades o fases de la sociedad (Bérout, Mouriaux y Vakaloulis; 1998). Pero ciertamente el uso del término hubo de generalizarse a lo largo de las décadas de 1830 y 1840 en relación a los sucesos de agitación social y política vividos en Francia y en Europa en

---

<sup>1</sup> *Movere*: forma infinitiva de *moveo*, *mōvi, mōtum*, verbo de segunda conjugación en latín. Es interesante mencionar que, si bien el significado más usual de dicho verbo en castellano es mover, en latín tiene también otros vinculados a la noción de manifestar o interpelar: poner de manifiesto (*numen*, el poder), conmover, influir o hacer cambiar de opinión (Vox, 1980).

general. Será en esta misma época que Karl Marx hará mención a ello en su conocida obra *Miseria de la Filosofía* (1847) en el debate con Pierre-Joseph Proudhon.

A *posteriori*, desde finales del siglo XIX y hasta, por lo menos, mediados de los años 1960, la utilización del concepto estuvo fundamentalmente asociada a los estudios sobre el movimiento obrero y sus expresiones y formas reivindicativas -huelgas, boicots, manifestaciones. Asimismo, su uso hubo también de generalizarse, especialmente con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en el sentido de clasificación genérica y descriptiva de diferentes sujetos de la movilización colectiva acorde con la tipología de cierta sociología de la época.

En este contexto, los años ´60 habrán de estar marcados por la extensión y profundidad de los procesos de insubordinación y conflictividad social que recorrerán tanto las sociedades del capitalismo central como las de los países del capitalismo periférico en una geografía teñida por movimientos revolucionarios, luchas de liberación nacional, experiencias de transformación social bajo la referencia al socialismo y procesos de descolonización. Una década signada en América Latina por la naciente revolución cubana y su significativa influencia regional y por la radicalización política, social e ideológica de diferentes y amplios sectores sociales entre los que se destacó la actuación juvenil.

Esta masividad y extensión de los procesos de movilización social así como sus particularidades habrán de motivar una revitalización de los marcos teóricos e interpretativos de la acción colectiva tanto en el campo del pensamiento sistémico como desde la perspectiva crítica. En el primer caso, ya no resultaba posible ni eficaz considerar -o neutralizar- el conflicto bajo el acápite de conductas desviadas, anormales o irracionales fruto del fracaso de las políticas de integración social o de la modernización tardía, tal como lo había postulado la sociología anglosajona bajo la influencia de Talcott Parsons. De esta manera, en los centros de producción de conocimiento en los países centrales prosperaron nuevas corrientes teóricas que proponían otras miradas respecto de las experiencias de acción colectiva en curso. Así, Neil Smelser propuso una renovación de la tradición forjada por Parsons. Otra serie de investigadores darán progresivamente vida a la llamada escuela de la "movilización de recursos" que, de raíz anglosajona, contará entre sus más conocidos exponentes a Mancur Olson, John Mc Carthy y Meyer Zald. Asimismo, se puede referir a la nominada corriente de las "oportunidades políticas" caracterizada por las obras más actuales de Charles Tilly y Sydney Tarrow, entre otros. Finalmente, y de cuño europeo, también habrán de comenzar a pergeñarse a partir de los años ´70 y ´80 los principales aportes de la considerada escuela de los "nuevos movimientos sociales" caracterizada por las contribuciones de Alain Touraine, Claus Offe y Alberto Melucci, entre otros.

Por otra parte, también las décadas de los ´60 y los ´70 serán testigos de una significativa revitalización del pensamiento crítico, que también en el sur del mundo habrá de expresarse en una diversidad de corrientes y enfoques. A mediados de la década del ´70, el inicio de un período marcado por el triunfo del neoliberalismo como salida capitalista a la confrontación social y la crisis, significará consecuentemente el debilitamiento del pensamiento crítico y su progresiva condena a un lugar marginal en el terreno de las instituciones académicas bajo el peso del pensamiento único y los anuncios del “fin de la historia”.

Sin embargo, a partir de mediados de la década de los ´90 se reiniciará en América Latina un nuevo ciclo de conflictos y movilizaciones en contestación al modelo neoliberal y sus trágicas consecuencias. Sus comienzos estarán marcados por el levantamiento zapatista en el sureste mexicano en los inicios de 1994; las puebladas y cortes de ruta en el norte y sur de la Argentina en 1996 que fecha el nacimiento del llamado movimiento “piquetero” de trabajadores desocupados; y las movilizaciones indígenas y campesinas en Ecuador que precipitaron la caída del gobierno de Abdalá Bucaram en 1997. Tres hechos -en el norte, sur y los andes del subcontinente- que grafican la proyección regional de este ciclo de protestas que marcará la emergencia y el protagonismo de significativos sujetos colectivos que fueran nominados haciendo referencia al término “movimientos sociales”.

Surgidos de las profundidades de las selvas y sierras latinoamericanas, de las periferias de los grandes latifundios, circuitos comerciales y ciudades, la constitución de estos movimientos con capacidad de articulación y peso nacional recorrió la historia de su crecimiento organizacional y proyección de su influencia desde estas periferias al centro económico y político del espacio nacional en un camino marcado por movilizaciones y levantamientos. Desposeídos o amenazados por la expropiación de sus tierras, su trabajo o sus condiciones de vida, muchas de estas organizaciones se constituían en la identificación política de su desposesión (los sin tierra, sin trabajo, sin techo), de las condiciones sobre las que se erigía la opresión (los pueblos originarios) o de la lógica comunitaria de vida amenazada (los movimientos de pobladores, las asambleas ciudadanas). Así, estos movimientos sociales tenían características distintivas que los diferenciaban de aquellos que habían ocupado el centro de la escena pública en el pasado, tanto en el terreno de las prácticas colectivas como de las formas de lucha, organización, planteos reivindicativos, programáticas y horizontes de cambio enarbolados.

En el ciclo de resistencia al neoliberalismo estos movimientos se entrecruzaban y convergían con otros sujetos urbanos como los trabajadores –especialmente la masa creciente de precarizados y del sector público-, los estudiantes y jóvenes y los sectores medios empobrecidos, donde también nuevos procesos de conflicto

y organización tenían lugar. Cuando esta convergencia amplia se produjo, con la suficiente intensidad, los sectores subordinados irrumpieron en la ciudadela de la gobernabilidad política neoliberal imponiendo con movilizaciones no sólo la caída de gobiernos sino también la legitimidad callejera como sustento de una recobrada soberanía popular.

Así, en este proceso, desde el año 2000 hasta por lo menos el 2005 habrá de desplegarse en la región un nuevo período que debe considerarse como el de la crisis de legitimidad del modelo neoliberal, y que hubo ciertamente de adoptar diferentes características e intensidades según los países y regiones. La expresión más profunda de este proceso tuvo lugar bajo la forma de los levantamientos urbanos, las insurrecciones y grandes conflictos nacionales que conllevaron la renuncia de seis presidentes latinoamericanos entre los años 2000 y 2005. Nos referimos a las caídas de los gobiernos de Fujimori en Perú (2000), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005) en Ecuador, Fernando de La Rúa en Argentina (2001), Gonzalo Sánchez de Losada (2003) y Carlos Mesa (2005) en Bolivia. En el mismo período, vale mencionar también la movilización nacional promovida por el movimiento zapatista en México en 2001 en lo que se llamó la “caravana de la dignidad indígena” así como el intenso proceso de movilización y radicalización social que habrá de tener lugar en Venezuela en respuesta a la tentativa de golpe de estado en abril de 2002 y que se prolongará hasta por lo menos el referéndum revocatorio presidencial de 2004.

A la luz de estas experiencias, el uso del vocablo “movimientos sociales” hubo de generalizarse entre las diferentes corrientes y enfoques teóricos e incluso, y fundamentalmente, como forma de autodesignación por las propias organizaciones y sujetos colectivos.

En lo que sigue intentaremos reflexionar sobre dos señalamientos que creemos vale considerar sobre ello. Por un lado, la influencia de escuelas teóricas que enfatizan dicho concepto y que reflejó, en cierta medida, la pérdida de relevancia académica y política de las corrientes del pensamiento crítico durante la década de los '90. Y, por otro lado, que en la práctica efectiva, el concepto y algunos de sus atributos más interesantes servirán muy especialmente a dar cuenta de las particularidades que caracterizaran la acción transformadora de los sujetos colectivos contemporáneos. Procuraremos entonces desentrañar las perspectivas y confrontaciones que se plantean en relación con estas dos cuestiones.

### **Los movimientos sociales en contraposición al movimiento obrero.**

En las últimas décadas se ha extendido, tanto en ciertos medios académicos como políticos y militantes, la utilización del término movimiento social para referenciar a aquellas experiencias protagonizadas por sujetos colectivos diferentes del denominado movimiento obrero o sindical. Una distinción más aporética que afirmativa muchas veces orientada a contraponer uno con otro o a decretar el reflujo e irreversible desaparición del conflicto laboral. Esta perspectiva, de manera transparente o inconsciente, es en rigor de verdad heredera en gran medida de los preceptos formulados por la llamada escuela de los nuevos movimientos sociales (ENMS) a la que hemos hecho mención en el punto anterior. La difusión, persistencia y reproducción de esta noción es sólo un pequeño ejemplo de la extendida influencia que dicha escuela ganó sobre los estudios latinoamericanos en relación a la protesta y la acción colectiva en América Latina en las últimas décadas y que se refleja en el lugar preeminente que le cabe en la academia latinoamericana, hegemonía compartida con la referida corriente de las “oportunidades políticas”.

Como mencionábamos anteriormente la ENMS surgió y se consolidó frente a la dinámica de creciente movilización y de conflictividad social experimentada en Europa a partir de los años ´60, siendo que sus reflexiones se profundizaran en los ´80 tras las derrotas de la radicalización y cuestionamiento social al capitalismo primero, y las resistencias frente al neoliberalismo después. Una de las particularidades que hubo de llamar la atención de estos autores fue justamente que dicha dinámica de movilización contaba entre sus principales protagonistas a movimientos feministas, estudiantiles, pacifistas, ecologistas, ciudadanos, de consumidores, entre otros, que parecían destacarse frente al conservatismo de las organizaciones tradicionales del movimiento obrero. En este sentido, con diferencias entre las distintas vertientes, la ENMS coincidirá en identificar este ciclo de movilizaciones como un indicio irrefutable de las tensiones provocadas por el advenimiento de una sociedad “pos-industrial” caracterizada por la caducidad de los antagonismos de clase (Touraine, 1993) o su resignificación bajo nuevos paradigmas (Offe, 1988). En esta mirada, los llamados “nuevos movimientos sociales” -considerados también simplemente como “los movimientos sociales” actuales- ya no lucharían por bienes materiales sino por los recursos simbólicos y culturales, por el significado y la orientación de la acción social (Melucci, 1999). Distinguidos por enfatizar los valores de la autonomía individual y promover acciones no convencionales, estos movimientos se caracterizarían por no constituirse en clave socioeconómica ni estar sesgados por el corporativismo o particularismo atribuido como característica de la acción colectiva de los trabajadores; aunque al ser considerados en términos de su inscripción

económica, los mismos resultarían ser más homogéneos de lo confesado ya que se asentaban fundamentalmente en la participación de sectores medios.

Dichos "nuevos movimientos sociales" no sólo se diferenciaban sino que además tendían a contraponerse al movimiento obrero demonizado ahora por su arcaísmo. En esta perspectiva, los movimientos de clase dejaban lugar a la aparición de nuevos movimientos caracterizados por orientarse a la disputa por los recursos culturales o simbólicos, formulándose de esta manera una crítica a los esquemas interpretativos del paradigma marxista en particular, y del pensamiento crítico en general. Se postulaba así el abandono de la consideración del antagonismo de clase capital-trabajo y de las formas de explotación inherentes a esta relación social bajo una pretendida superación del mismo por corresponder a un modelo social del pasado. En este sentido, esta novedad era la expresión del advenimiento de una nueva sociedad que, surgida desde la década de los '70, fuera nombrada de diferentes maneras -como post-industrial, post-moderna, post-material, de la información, o compleja- y que dejaba atrás una matriz de preponderancia industrial para asignar un lugar relevante a la producción y circulación del conocimiento y la información. Ciertamente, resulta por lo menos sugestivo que esta transformación social -que diera nacimiento a lo que luego recibiría el nombre de "neoliberalismo"- signada por un profundo, extenso y trágico proceso de concentración del ingreso y la riqueza a escala internacional (Boron, 2003; Amin, 2001) fuera justamente interpretada como el advenimiento del predominio de la disputa sobre los recursos culturales y las identidades.

Así, la crítica al análisis de clase y el énfasis en el entramado de la nominación simbólica de los diferentes sistemas sociales conducía a concebir ahora la naturaleza del conflicto como no contradictorio y cuya resolución no supondría necesariamente una transformación profunda de la sociedad existente que parecía adoptar cierto aire de eternidad. De esta manera, se producía el ocultamiento de la llamada "cuestión social" (Murillo y Seoane, 2008).

En esta dirección, la reflexión propuesta por la ENMS conllevará la difusión de dos paradigmas. El de la novedad, a partir del cual se establece la oposición entre los antiguos movimientos de base clasista y los nuevos, suponiendo una valoración positiva de estos últimos no ya en función del carácter emancipatorio de sus proyectos, sino por su correspondencia con el orden social vigente. Y el paradigma de la diferencia que implica una desvalorización y cuestionamiento a la idea de igualdad -asignada como propia de la modernidad- por la contemplación de la diversidad en el terreno cultural abriendo el camino al camuflaje del proceso de creciente desigualación económica y social que caracterizaba a la nueva fase neoliberal.

La fortuna e influencia de la que gozó la ENMS en los ámbitos latinoamericanos debe en parte su acreencia a las particularidades de la acción colectiva durante la década de los ´80 -sobre todo en el Cono Sur durante los años de las llamadas “transiciones democráticas” y el despliegue de movimientos juveniles, culturales y de derechos humanos- y luego durante los ´90, con el reinicio del nuevo ciclo de conflictos y movilizaciones. De esta manera, frente a un pensamiento crítico que se encontraba aún en una situación defensiva y que había sido intensamente cuestionado y marginado bajo el imperio del neoliberalismo, la ENMS parecía ofrecer un marco conceptual de tradición europea aparentemente capaz de dar cuenta de los significativos movimientos sociales que emergían en el escenario regional en confrontación con las políticas neoliberales y que parecían inscribirse en las fronteras de la relación capital-trabajo -por lo menos, tal como la misma había cristalizado bajo el capitalismo de posguerra- distinguiéndose, en muchos casos, por basar su propia constitución en la delimitación de marcos identitarios comunes. Se producía así un segundo desplazamiento, de naturaleza eurocéntrica. La conceptualización de los “nuevos movimientos sociales” inspirados en la realidad europea de las décadas de los ´70 y ´80 se trasladaba a la nueva configuración que presentaba la protesta y la movilización de los sujetos sociales en América Latina de cara a la aplicación de las políticas neoliberales, sin que esta operación supusiera ninguna evaluación de su propiedad teórica. Así, la influencia de esta perspectiva no sólo propendía al ocultamiento de la cuestión social sino también al enmascaramiento de la dominación colonial. Ciertamente, en ello se encerraba el hecho de que si en los primeros aparecían reflejados los sectores medios, en los segundos sus protagonistas principales eran los “pobres de toda pobreza”, el “eslabón más débil”, “la imposibilidad sociológica”, aquellos hombres y mujeres más castigados por la aplicación del recetario neoliberal.

En este sentido, el desafío que se le plantea al pensamiento crítico reside en formular tanto un cuestionamiento a esta visión, como una conceptualización propia respecto de la novedad que presenta la conflictividad y movilización social actual. Ello significa, entre otras cuestiones, abordar la relación entre los conceptos de “movimiento social” y clases sociales en referencia a los campos de disputa abiertos por las transformaciones recientes en los capitalismo latinoamericanos.

### **Movimientos sociales, sujetos y clases en el pensamiento crítico.**

Como señalábamos anteriormente, el desafío de superar una concepción que circunscribe el concepto de movimiento social a la nominación de aquellos

diferentes del movimiento obrero y sindical se combina, para el pensamiento crítico, con el de trascender una referencia meramente genérica y descriptiva. Así, para esta perspectiva, la problemática de los movimientos sociales orientada especialmente a dar cuenta de la acción de los sectores subalternos plantea como una de las cuestiones principales a elucidar la relación entre el concepto de movimiento social y el de clases sociales.

Aunque dicha relación no ha sido abordada directamente en la mayoría de los estudios latinoamericanos recientes, la misma puede rastrearse fácilmente en la revitalización de los debates y contraposiciones entre las interpretaciones que valorizan los procesos de constitución subjetiva, por un lado, y aquellas que enfatizan los condicionamientos económicos-estructurales, por el otro. Una tensión cuya resolución ahistórica corre siempre el riesgo de reproducir miradas signadas por el determinismo economicista o por el idealismo ahora bajo la influencia del llamado “giro lingüístico” y la pérgola “posmoderna”.

Por otra parte, esta cuestión de la relación entre la conceptualización de los movimientos sociales y el análisis de clase se ha planteado en los últimos tiempos, mucho más frecuentemente aunque de manera menos directa, en la consideración de las particularidades que signan a la conflictividad social y la acción colectiva desplegada en la región desde mediados de la década de los ´90 a la luz de las transformaciones estructurales que caracterizaron la implantación en la región del capitalismo en su versión neoliberal. El análisis de dichas transformaciones, ciertamente en un sentido completamente distinto y contrapuesto al promovido por la ENMS, plantea considerar la realidad surgida de dichos cambios como campo de relaciones de fuerza sociales en el marco de los cuales emergen y reconfiguran los movimientos sociales latinoamericanos.

Desde esta mirada, la novedad de la acción contenciosa y colectiva contemporánea se relaciona directamente, aunque no de manera unilateral, con la fase capitalista neoliberal en curso y con la especificidad latinoamericana –y del mundo periférico en general-, cuestiones sobre las cuales conceptos como el del “colonialismo interno” (González Casanova, 2006) y el de “acumulación por desposesión” (Harvey, 2004), entre otros, han aportado tanto para su comprensión. En esta dirección, el carácter histórico que presenta la acción de los sujetos subalternos lejos de conducir a presuponer la abolición de las contradicciones propias del capitalismo refiere también al análisis de las características que adopta su “reproducción ampliada” más allá de la esfera del trabajo y de la dimensión económica.

Así, la conceptualización de la novedad para el pensamiento crítico supera la falaz oposición entre bautizados nuevos o viejos movimientos sociales para propender una mirada que concentra la atención en la delimitación de continuidades y rupturas

que atraviesan al conjunto de los movimientos sociales y las prácticas colectivas y que se distingue de la específica valoración de las mismas en términos de su sentido emancipatorio o conservador.

Dicha resolución del estatus teórico de la novedad resulta una tarea importante también a la hora de no confundir las formas político-sociales y organizativas que asumió la acción colectiva de los sectores subalternos en la fase capitalista precedente -signada, entre otras cuestiones, por la preeminencia de la forma sindical bautizada habitualmente bajo el rótulo de "fordista"- con la conceptualización de las clases en general y, en particular, con el análisis de las dinámicas sociales contemporáneas. En este sentido, una parte importante del esfuerzo más interesante de la reflexión crítica ha estado orientado al análisis del impacto de las transformaciones estructurales resultado de la aplicación de las políticas neoliberales en la reconfiguración, debilitamiento y crisis de los modelos sindicales de la fase anterior. En esta dirección, conceptualizaciones como por ejemplo la referencia a la "clase que vive del trabajo" (Antunes, 2005) han aportado tanto al reconocimiento de la diferenciación acontecida en su seno como a formular una estrategia de articulación de estos diferentes sectores. Dichos elementos se suman y debaten también con aquellos otros que, frente a la barbarie con la que amenaza la fase capitalista neoliberal, han enfatizado la referencia a la humanidad como el sujeto actual de la emancipación.

Por otra parte, el impacto de estas transformaciones -a despecho de lo anunciado tantas veces por los tanques de ideas neoliberales- estuvo lejos de suponer el "fin del trabajo" y del sujeto "trabajador" en el terreno de la conflictividad. En relación a ello, la evidencia que resulta del seguimiento de los conflictos sociales en Latinoamérica entre los años 2000 y 2006 concluye en que aproximadamente un tercio de los hechos de protesta registrados corresponden a acciones protagonizadas por colectivos u organizaciones de trabajadores ocupados. Este peso cuantitativo sin embargo debe considerarse a la luz del sesgo local o sectorial que caracteriza a la mayoría de dichas acciones así como con su reconfiguración a favor de una mayor centralidad de los conflictos del sector público-estatal en sus diferentes niveles, siendo que serán estos trabajadores y empleados los que encarnen alrededor de dos tercios de las protestas del conjunto de los trabajadores (Seoane, Taddei y Algranati; 2006).

Sin embargo, todas estas consideraciones no responden aún de manera acabada al problema de la relación entre la conceptualización en términos de movimientos sociales y de clases. En este sentido, la emergencia y consolidación de organizaciones y movimientos indígenas de significativa proyección nacional e internacional en el cuestionamiento al orden del capitalismo neoliberal surgidos o potenciados en las últimas décadas en numerosos países de la región plantea, entre otras cuestiones,

un desafío imprescindible a la consideración del análisis de clase, mayor incluso del que abrieron las experiencias de los movimientos juveniles, feministas o de "afrodescendientes" en las décadas de los '60 y '70. Una visión que reduce su naturaleza a una raíz campesina signada por una pretendida racionalidad de intereses socio-económicos o que desvaloriza su identidad indígena al presentarla en términos de "ideologías étnicas" reitera ciertamente visiones deterministas. Por el contrario, la tradición y la actualidad del pensamiento crítico latinoamericano cuenta con importantes aproximaciones teóricas para comprender la especificidad del movimiento indígena así como conceptualizaciones como la "colonialidad del poder" (Quijano, 2000; Lander, 2000) permiten dar cuenta no sólo de su vitalidad en la conflictividad social sino también, y especialmente, del valor transformador y emancipatorio de sus programáticas específicas, particularmente de la propuesta del llamado Estado plurinacional.

Ciertamente, para ello debemos privilegiar una visión que enfatiza la idea de las clases sociales no como objetos sino como relaciones; donde la existencia de las mismas se referencia en la comunidad relativa de situación y destino, en el sentimiento de pertenencia a un mismo mundo y en su constitución como sujeto colectivo; y que, en ese sentido, enfatiza el papel del conflicto o la lucha como su principal elemento constitutivo. En esta línea, pueden establecerse ya múltiples relaciones con aquellas prácticas colectivas que se nombran bajo el concepto de movimientos sociales. Los mismos referencian a una construcción socio-histórica colectiva en la que participan sectores y grupos que experimentan la explotación, la desposesión, la opresión y la dominación y donde la dimensión de clase cuenta como una de sus determinaciones principales aunque no la única. De esta manera, la apelación al concepto de movimientos sociales utilizada en forma más bien retórica o para nombrar la emergencia de formas de lucha relativamente novedosas, asume otro espesor teórico resituada en referencia a estas prácticas contestatarias.

Ciertamente ello indica que nos encontramos ante una definición de movimientos sociales que no pueden considerarse ni homogéneos ni estáticos. Lejos de su personificación ahistórica, los mismos resultan polimorfos y cambiantes, atravesados por tensiones y conflictos a su interior -signados por pulsiones anticapitalistas y tendencias conservadoras- en el marco de los procesos socio-políticos sobre los que inciden y que los modifica (Vakaloulis, 2003). Estas particularidades histórico-concretas son una razón más de la importancia de los estudios empíricos y de su circulación y debate al interior del campo del pensamiento crítico. En este sentido, en tanto es en el conflicto donde se constituyen y recrean permanentemente estos sujetos colectivos, la misma noción de conflicto puede considerarse como un operador epistémico que permite abordar y desenvolver la tensión entre asignarle la prioridad

al sujeto o la estructura en el análisis sociohistórico. Desde esta perspectiva, el concepto de movimiento social no sólo se inscribe en un contexto histórico específico sino que también nos conduce, lejos de toda visión homogeneizante, a dar cuenta de una identidad y organización compleja -y mucha veces contradictoria- que tanto se delimita y constituye en el terreno de la conflictividad como que encierra también tensiones y luchas en su interior; y que refiere a diferentes planos de la práctica social, como a formas organizativas y métodos de lucha, programáticas y horizontes de cambio.

### **La nueva configuración de los movimientos sociales.**

De esta manera, el pensamiento crítico latinoamericano reciente ha dedicado una parte importante de sus esfuerzos al análisis, conceptualización y valoración en términos de los proyectos emancipatorios de las características particulares que signaron la configuración de los movimientos sociales emergidos a nivel regional en las últimas décadas. Reflexiones que motivaron y aún despiertan importantes debates al interior de dicho campo en una muestra de la actual revitalización que lo caracteriza tras la oscura noche del pensamiento único. Así, la exploración de las novedades de la acción colectiva abordó el entendimiento de las especificidades de los sujetos sociales, de la morfología de la protesta y la organización colectiva, de las prácticas constituyentes, las identidades y la naturaleza de las reivindicaciones, y de la orientación de los marcos programáticos y los horizontes emancipatorios planteados.

En ese sentido, una de las características que han sido resaltadas refiere al hecho de que la práctica colectiva que signó la acción de muchos de estos movimientos sociales estuvo orientada por una dinámica de apropiación social del territorio (Ceceña, 2000; Porto Gonçalves, 2003). Bautizada en algunos casos como “nueva territorialización” (Zibechi, 2003) esta tendencia a la reapropiación comunitaria del espacio de vida refiere tanto a las características que adoptan las formas de lucha signadas por la ocupación mucha veces prolongada de un espacio o territorio determinado (las ocupaciones de tierras, viviendas, rutas, pueblos o ciudades) como también a la expansión de las experiencias de autogestión productiva, de resolución colectiva de necesidades sociales (por ejemplo en el terreno de la educación y la salud) y de formas colectivas no estatales de gestión de los asuntos públicos (Quijano, 2004). En este *continuum* diverso pueden abarcarse los asentamientos del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra de Brasil, las comunidades indígenas en Ecuador y Bolivia, los municipios autónomos zapatistas en México,

los emprendimientos productivos de los trabajadores desocupados y las fábricas recuperadas en Argentina, así como las puebladas y levantamientos urbanos que conmovieron a diferentes ciudades de la región. En tensión permanente con el mercado y el Estado, extendidas en el tiempo o inestables y temporarias, asentadas en prácticas de producción y reproducción de la vida u operando simplemente en el terreno de la gestión de lo público-político, esta dinámica de reapropiación colectiva del territorio pareció orientar la experiencia no sólo de los movimientos indígenas y campesinos sino también en el espacio urbano.

En vinculación con estas experiencias, la práctica de los movimientos sociales latinoamericanos planteará una renovación profunda de la noción de autonomía que fuera históricamente -en particular bajo la noción de independencia política- una característica del debate y la práctica emancipatoria. Esta renovación, particularmente intensa en las experiencias y programáticas de los movimientos indígenas, aparecía así estrechamente vinculada a las formas de autogestión económica y territorialización que se describieron anteriormente (González Casanova, 2003; Ceceña, 2008). Anticipaciones en el presente de la nueva sociedad a la que se aspira, reserva estratégica y base organizativa de los movimientos, estrategias de subsistencia adaptables y funcionales a la reproducción del capitalismo neoliberal, estas experiencias de autogestión productiva han motivado encontradas y diferentes evaluaciones. Asimismo estas prácticas se han proyectado en el terreno de la gestión comunitaria del territorio y han estado en el centro de los debates sobre la valoración de la autonomía, la naturaleza del poder y el papel del Estado en el camino de la transformación social. Así, su entendimiento se tradujo en la conceptualización del contrapoder (Hardt y Negri, 2002), del antipoder (Holloway, 2002), del poder popular, de un renovado asociativismo y mutualismo o como parte de una estrategia de toma del Estado (Boron, 2001); referencias que evocan discusiones anteriores al interior del pensamiento crítico. Así también, en el proceso latinoamericano reciente estas prácticas fueron postuladas como una de las bases del llamado "socialismo del siglo XXI".

Con un sentido diferente, de la mano de la promoción del llamado "tercer sector" y la "economía solidaria", políticas focalizadas y de contención social estimuladas desde el Banco Mundial y los Estados nacionales han revitalizado sus esfuerzos en pos de la construcción de un diagrama de colonización de estas experiencias. Por otra parte, políticas represivas han operado sobre los procesos más dinámicos y radicales con el objetivo de recuperar los territorios conquistados por los movimientos sociales y reafirmar la legalidad de la apropiación privada de los mismos.

La tercera característica de la práctica y la programática enarbolada por muchos de los movimientos sociales recientes en América Latina refiere a una revalorización y

reinención de la cuestión democrática. Ciertamente, en el marco de las sociedades capitalistas, desde la conquista del sufragio universal a los cuestionamientos de la matriz de apropiación desigual de los ingresos y recursos sociales, la acción colectiva y el protagonismo de los oprimidos forjaron los logros democráticos obtenidos en el terreno político, social y económico. En este sentido, el ciclo de movilización social que se desplegó a nivel regional desde mediados de la década de los '90 no hubo de ser la excepción. En este caso, la experimentación y programática desarrollada en el terreno democrático por los movimientos sociales fue tan intensa y rica que motivó su consideración en el sentido de una reinención de la democracia (De Souza Santos, 2002) y de su relevancia en términos de los horizontes emancipatorios (González Casanova, 2002). Dicha experimentación puede sistematizarse en, por lo menos, tres planos diferentes: a) el de la construcción organizativa de los propios movimientos; b) en la forma de la construcción de las convergencias multisectoriales; y c) en la programática enarbolada en relación con el Estado y la forma de gestión de lo público-político. En relación con el primero, la búsqueda de formas más participativas y democráticas de organización orientadas a atenuar los peligros de la burocratización y la manipulación fueron una característica de muchas de las organizaciones sociales. Ejemplo de ello fue la expansión de la matriz asamblearia y el despliegue de instrumentos de control de la delegación que trajo aparejado (Svampa, 2008). En este caso seguramente la voz zapatista del "mandar obedeciendo" fue quizás la más clara y sugerente. En segundo lugar, una utilización particular de expresión de la voluntad democrática y de formas amplias y flexibles de articulación basadas en el acuerdo para la acción pareció estar presente en las dinámicas de construcción política multisectorial y en las iniciativas de disputa de la hegemonía. En esta dirección debiera contabilizarse, también, la relativa expansión de las formas "coordinadora" o "foro" como mecánicas organizativas de articulación entre diferentes sectores y organizaciones. El tercer plano que aquí se menciona nos conduce a aquel conjunto de demandas, programáticas y prácticas colectivas orientadas tanto a promover una democratización radical de la dinámica estatal cuanto a sostener y desarrollar las experiencias de gestión de lo público-político de carácter comunitario no estatal. En este sentido, es necesario no olvidar las demandas de puesta en práctica de los instrumentos de la democracia participativa (Lander, 2007), de transformación de la lógica liberal-estatal y de legalización de las formas de autoridad y justicia propias de los pueblos indígenas que fructificaron en la demanda del Estado plurinacional y de Asamblea Constituyente (Tapia, 2007) que formó parte del pliego reivindicativo de muchos de los movimientos sociales en el continente.

Una última característica que quisiéramos mencionar es la que refiere a la emergencia de coordinaciones en el plano regional o internacional entre distintos movimientos y organizaciones nacionales y que dio vida al llamado “movimiento altermundialista” en oposición a la globalización neoliberal. Estas experiencias que tuvieron de manera profunda y singular la práctica de los movimientos sociales (Petras, 2000), fueron consideradas como la expresión de un “nuevo internacionalismo” en relación a las novedades que introducían en la recuperación de pasadas tradiciones de solidaridad y articulación socio-política a nivel mundial que habían cristalizado, entre otras formas, en las bautizadas y sucesivas Internacionales desde fines del siglo XIX. En relación a ello y entre otros aspectos, este internacionalismo se revelaba nuevo justamente por el carácter eminentemente social de los actores involucrados que aparecían referidos mayoritariamente bajo la nominación de “movimientos sociales”, aunque este carácter estaba lejos de suponer -por si hiciera falta la aclaración- la ausencia de inscripciones ideológico-políticas. Otras características que fueran referidas respecto de su novedad fueron la heterogeneidad y amplitud de los sujetos sociales abarcados en estas convergencias de movimientos (desde organizaciones sindicales, campesinas, indígenas, de mujeres, ambientalistas, estudiantiles, etc.), la extensión geográfica que las mismas alcanzaban y las formas organizativas que asumieron estas articulaciones que priorizaban la coordinación de acciones globales y campañas comunes (Seoane y Taddei, 2001). Un breve recorrido por su genealogía conduciría desde el I<sup>o</sup> Encuentro por la Humanidad y contra el neoliberalismo (1996) y las protestas contra el Acuerdo Multilateral de Inversiones (1997 y 1998), a la “batalla de Seattle” que frustró la bautizada Ronda del Milenio de la Organización Mundial del Comercio (1999), la creación y profundización de la experiencia del Foro Social Mundial (desde el 2001); las “jornadas globales” contra la intervención militar en Irak (2003); y el surgimiento y desarrollo de las campañas contra el libre comercio y la guerra que tuvieron su capítulo americano más significativo en la oposición al proyecto estadounidense del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y a los tratados comerciales con los EE.UU.

Esta breve presentación, claro está, no agota la exposición de los principales elementos que caracterizaron a los movimientos sociales en las últimas décadas. En esta dirección, ciertamente el título de “social” asignado a estos movimientos y, consecuentemente, sus posicionamientos respecto de la política y el Estado habrán de constituirse también en otra de sus especificidades. Intentaremos en el próximo punto abordar nuevamente dicha cuestión.

### Los movimientos sociales y la dimensión política.

En la producción social crítica, uno de los principales cuestionamientos vertidos respecto de la valoración del concepto de “movimiento social” –y de la configuración de los propios movimientos- resultó de considerar devaluado o limitado el alcance explicativo del término en tanto no comprendería y más bien excluiría la dimensión política tendiendo a circunscribir las prácticas colectivas y emancipatorias al terreno de un “social” distinto y contrapuesto a dicha dimensión. Ciertamente, si así fuera no tendría mucho interés la invocación de esta categoría como herramienta para abordar las más significativas expresiones de los antagonismos sociales en el capitalismo actual. Sin embargo, a la luz de la experiencia latinoamericana reciente podemos observar –tanto en la práctica como en la reflexión que caracteriza a numerosos de los nominados o auto-nominados movimientos sociales- como se destaca un extremadamente fértil proceso de reconceptualización de la política como terreno de la acción colectiva y como práctica de cambio social. Asimismo, tiene el peso de la evidencia empírica incontestable el hecho de que dichos movimientos sociales protagonizaron el cuestionamiento y la impugnación societal a las políticas neoliberales y sus regímenes y gobiernos en el marco del ciclo de conflictividad surgido desde mediados de la década de los ´90, como ya señalamos.

En este sentido es importante considerar en primer lugar que el referido cuestionamiento a la “apoliticidad” de lo “social” parece en realidad inspirarse y reproducir las más de las veces, de forma consciente o inconsciente, la propia matriz del pensamiento liberal que parte de la afirmación de la escisión entre lo social y lo político. Desde esta mirada, la constitución de estos dos ámbitos refiere de manera insoslayable al proceso de construcción del Estado como árbitro neutral y garante de la soberanía sobre el territorio y la trascendencia que tuvo en esta construcción la referencia al mítico “pacto de unión” que simultáneamente edifica “lo social” así como también, y consecuentemente, constituye la cuestión de las poblaciones y sus rebeldías como problema de gobierno. Este proceso significó la sujeción de la vida práctica de las mujeres y los hombres a la concepción de ciudadanos integrantes del cuerpo moral o de la voluntad colectiva (Murillo, 2008); pero también, desde una perspectiva crítica, el mismo pondrá en evidencia el problema de la recurrente emergencia de la “cuestión social” entendida como expresión del abismo existente entre los derechos proclamados y la realidad efectiva en la cual estos son denegados para las mayorías humanas (Donzelot, 1995).

En este sentido, tal como lo señala el propio Marx en la ya referida obra *Miseria de la filosofía*, en la sociedad capitalista “el poder político es precisamente la expresión oficial del antagonismo dentro de la sociedad civil” ya que “no hay jamás

un movimiento político que al mismo tiempo no sea social" en tanto existen los antagonismos de clase (Marx, 1987). Esto es tan cierto cuanto que dicho Estado, para la perspectiva crítica, está signado por una matriz de dominación o de clase que los debates sobre su conceptualización no pueden servir a ocultar. En esta dirección, Aníbal Quijano señala que la lucha que opte por el camino de obtener el control del Estado resulta limitada para avanzar en la transformación social en tanto "el control más o menos democrático del Estado, la ciudadanía como igualdad jurídica de desiguales en el poder, no llevó, no puede llevar, hacia una continua expansión de la igualdad social, de la libertad individual y de la solidaridad social, de la democracia en suma" (Quijano, 2000a).

En segundo lugar, aproximarnos a la cuestión de los movimientos sociales buscando alumbrar la forma en que se expresa la tensión entre lo social y lo político requiere historizar el proceso de transformaciones que configuraron el régimen de dominación frente al cual surgió el último ciclo de protestas sociales en América Latina. En relación a ello, la implantación del neoliberalismo en la región recorre un período de tres décadas que va desde las dictaduras contrainsurgentes a partir de 1973 a la construcción de un "consenso por apatía" constituido en base a la recreación y supervivencia del terror (Murillo, 2004).

En este proceso, la década de los '90 signada por los anuncios del "fin de la historia" y de la "globalización", supuso la expansión de un modelo de gestión basado en la extinción de la política como posibilidad de cambio, movilización colectiva e incluso como espacio de referencias y debates ideológico-programáticos aún en el universo de las disputas al interior del bloque de los dominantes. Con el mercado consolidado en el lugar de la nueva utopía social, en el plano político-estatal se expandieron experiencias tales como la privatización mercantil de lo público, el gerenciamiento empresarial y tecnocrático y la video-política, entre otras tecnologías de gobierno.

La irrupción de los movimientos sociales en la escena pública latinoamericana venía así a cuestionar y a quebrar esta reducción y dilución de la política a la mera administración técnica del programa único de las contrarreformas neoliberales y al desarrollo de las tecnologías de control de las poblaciones y sectores sociales afectados gravemente por la apropiación y concentración del ingreso y la riqueza. En este sentido, esta reelaboración de la política como praxis colectiva de transformación de lo existente supuso el cuestionamiento a su confinamiento como actividad específica y monopólica del Estado, cuyos únicos legítimos instrumentos residían en las mediaciones partidarias tradicionales cuestionando de esta manera la matriz política liberal (Tapia, 2007). Ello supuso una reformulación de la política en tres terrenos simultáneos: el de la construcción colectiva de la gestión comunitaria

del territorio por fuera y en tensión con la intervención estatal; el de la búsqueda del cambio de las políticas públicas bajo la demanda, confrontación y negociación con el Estado y los gobiernos; y, en tercer lugar, el del cuestionamiento de la matriz estatal y búsqueda de su transformación en un horizonte donde la gestión de los asuntos públicos societales se postula más allá de la forma estado. De esta manera, la política se conjugará indisolublemente como un método de democratización de las relaciones sociales y de las formas de gestión de los asuntos colectivos tendiendo a expandir el “poder hacer” colectivamente en detrimento del “poder sobre” los otros (Holloway, 2002). Desde esta perspectiva, se distingue como tendencia de los procesos de resistencia sociales en curso la construcción de espacios públicos no estatales frente a la propensión oclusiva del Estado capitalista que supone la expansión de las desigualdades e inequidades sociales (González Casanova, 2003; Quijano, 2000b). En este sentido, estas experiencias implicaban la ruptura de la escisión propia del paradigma liberal entre lo social y lo político, gestando los principios de una nueva sociedad y reinstalando la potencia de la utopía de un orden social que suponga la disolución de estas esferas de enajenación.

En esta misma dirección, y en tercer y último lugar, pueden ser considerados los procesos destituyentes, los levantamientos sociales y las insurrecciones urbanas que, como ya mencionamos, cruzaron la geografía regional entre los años 2000 y 2005 precipitando profundas crisis políticas y forzando la renuncia de presidentes, caída de gobiernos y apertura de transiciones que caracterizaron este período de crisis de legitimidad del régimen neoliberal. En el mismo sentido, y en el marco de largos períodos de luchas socio-políticas, se inscriben también los procesos constituyentes que, sobre todo en el área andina, han condensado toda una serie de demandas en el terreno de las transformaciones sociopolíticas siendo capaces de construir coaliciones sociales amplias y multisectoriales (Lander, 2007; Tapia, 2007; Larrea Maldonado, 2006; Svampa, 2008).

Ciertamente estos procesos de confrontaciones y crisis hubieron de modificar profundamente el escenario de lo político-estatal y del propio régimen de dominación. Ello supuso para los movimientos sociales, en algunos casos, la apertura de una capacidad de incidir en la orientación de las políticas públicas y la acción del Estado en un sentido progresivo anti-neoliberal. Como contracara, también se destaca la emergencia de nuevas “tecnologías de gobierno” (Foucault, 2006) que tienden a incorporar la participación ciudadana al dispositivo, con el objetivo de recolonizar lo “social” por parte del Estado; y como sustento ideológico y material para llevar adelante una nueva ola de reformas estatales y sociales que tienen como uno de sus propósitos la revalorización de una reconfigurada “sociedad civil”.

Por lo anteriormente mencionado, resulta imposible ensombrecer la relación dialéctica entre lo social y lo político presente en las luchas emancipatorias de nuestro tiempo. Los denominados movimientos sociales, en sus prácticas, lejos de restringirse a una lucha meramente "social", han alcanzado relevancia "política" en numerosos países, a veces trascendiendo también las fronteras nacionales para intervenir e instalarse en el plano internacional. Estas prácticas de movilización han ido gestando, aunque aún embrionariamente en muchos casos, una transformación efectiva de las relaciones de poder; portando entre uno de sus baluartes la utopía actualizada de aquellas relaciones sociales -sin clases- en donde no existiría ya un poder político propiamente dicho.

### **Los sectores dominantes y la disputa de la movilización colectiva.**

Ante la crisis de legitimidad del neoliberalismo que señalamos precedentemente, y al mismo tiempo que se abrían importantes espacios de experimentación de alternativas, se desplegaron en los últimos años a nivel regional diferentes estrategias promovidas por los sectores dominantes tendientes a suturar dicha crisis, conjurar la movilización callejera y su conquistada legitimidad democrática y reconstruir la gobernabilidad sistémica y el control del reclamado "orden público". La construcción de este dispositivo supuso, de distintas formas, la disputa del territorio de la movilización colectiva y tuvo su correlato en la reaparición de acciones colectivas promovidas o amparadas por las propias élites. Asimismo, la energía y fuerza desplegada por los movimientos sociales tendió a ser reabsorbida en términos de las pujas al interior de los mismos sectores dominantes o, en su defecto, estas tensiones buscaron expresarse también en la posibilidad de contar con sus propios grupos de movilización y apoyo en el terreno de la manifestación en el espacio público.

Estos cambios recientes plantearon una serie de nuevas cuestiones al uso de la categoría de "movimientos sociales" y, particularmente, a la asociación directa entre ésta y el reciente ciclo de protestas de cuestionamiento a las políticas neoliberales y la acción de los sectores subalternos. La pregunta sobre si estas manifestaciones colectivas podían ser consideradas bajo el acápito de movimientos sociales reinstaló así una nueva dimensión problemática respecto del uso del término y de su delimitación teórico-histórica. Indaguemos entonces brevemente a que procesos y experiencias nos estamos refiriendo.

En el camino de la reconstrucción de la legitimidad y gobernabilidad sistémica puede contabilizarse en los últimos años a nivel regional un proceso de implementación y expansión de un diagrama de militarización social -que fuera

bautizado como “neoliberalismo de guerra” (González Casanova, 2002)- orientado a promover un conjunto de políticas públicas y contra-reformas jurídicas tendientes a reforzar la capacidad punitiva del Estado y ganar eficacia y legitimidad en la tarea de criminalizar la protesta y la acción de los movimientos sociales cuanto también de las “poblaciones pobres” en un renacer de la categoría de “clases peligrosas” que guió al Estado represivo oligárquico de principios de siglo XX. Una de las expresiones de estas políticas ha sido la promoción de la intervención de las fuerzas armadas en el sostenimiento del “orden interno”, siendo la misión militar latinoamericana en Haití, bajo patrocinio estadounidense y francés, no sólo una cruel metáfora del control militar ejercido en las barriadas populares de un pueblo condenado a la pobreza extrema y el tutelaje externo, sino también un verdadero campo de entrenamiento y formación para dichas acciones en el terreno del “conflicto urbano”. Expresión de la “guerra infinita” impulsada por el gobierno estadounidense representado por George W. Bush y justificado bajo las invocaciones a las nuevas amenazas del terrorismo y el narcotráfico, este diagrama se alimenta de la expansión y promoción de la violencia en todas sus formas que en la recreación de un estado de naturaleza “hobbesiano” persigue encontrar justificativos para la instauración de un nuevo Leviatán autoritario. En esta búsqueda de legitimidad deben considerarse especialmente la irrupción de significativas y reiteradas manifestaciones sociales constituidas en clave ciudadana que, en diferentes países latinoamericanos y amplificadas por los medios masivos de comunicación, se desplegaron desde el año 2004 en demanda de mayor seguridad y fortalecimiento de la maquinaria punitiva estatal (OSAL, 2004). Estas manifestaciones en reclamo de seguridad se enlazaron con el desenvolvimiento de un modelo securitario que incorporaba la propia participación ciudadana en el terreno de la “gestión de la seguridad”. En este sentido, esta utilización de la participación ciudadana como tecnología de gobierno de las poblaciones encuentra como uno de sus antecedentes más inmediatos al propagandizado “empoderamiento” de la sociedad civil impulsado por los organismos internacionales en la década de los ´90. Sin embargo, en este caso se trataba de fundar las bases de un “consenso de seguridad” capaz de reemplazar al quebrantado “pacto social por apatía” que acompañó la aplicación de las políticas neoliberales durante la década anterior (Murillo, 2008).

Por otra parte, los sectores dominantes promovieron también una serie de estrategias tendientes a ganar una capacidad propia de ocupación y manifestación en el espacio público y de interpelación e integración de otros grupos sociales -en particular de sectores medios urbanos y fracciones de sectores subalternos- más allá de las referidas cuestiones de seguridad. Estas políticas se hicieron presentes particularmente en aquellos procesos donde se encuentran en curso transformaciones

post-neoliberales de carácter progresivo, especialmente en la tríada del área andina conformada por las experiencias venezolana, boliviana y ecuatoriana. Las tensiones y confrontaciones sociales reflejadas en una significativa polarización política tienden a expresarse así en la aparición de iniciativas de dinámicas de movilización social por parte de los sectores dominantes transformando la ocupación de la calle en uno de los terrenos principales de la medición de fuerzas sociales. Probablemente la primera experiencia a gran escala de ello resultó el ciclo de movilizaciones que se prolongó desde el lock out patronal, el paro petrolero y cívico y la iniciativa del revocatorio presidencial en Venezuela entre 2002 y 2004 y que siguió a la frustración del golpe de estado de abril de 2002 (López Maya, 2005). Por otro lado, la experiencia más reciente refiere posiblemente a la iniciativa de las élites de los departamentos ricos en hidrocarburos y soja del oriente de Bolivia que, tras el triunfo del gobierno nacional en el referéndum revocatorio del 10 de agosto de 2008, promovieron una serie de movilizaciones y violentas protestas que supondrán la ocupación de instituciones estatales nacionales y de organizaciones sociales y alcanzara ribetes de limpieza étnica-política tras la masacre de Pando, siendo caracterizadas incluso como un "golpe cívico". Estos hechos se inscribían en un prolongado e intenso ciclo de movilización social bajo la bandera de un nacionalismo autonomista con ambiciones separatistas en cuestionamiento al gobierno nacional. La demanda de autonomía departamental promovida por los Comités Cívicos de las provincias del oriente boliviano señala hasta qué punto este diagrama de disputa de la legitimidad callejera puede suponer también un amplio y complejo proceso de colonización y resemantización de las prácticas y los símbolos que fueran patrimonio de la identidad de los movimientos sociales emergidos en las últimas décadas, con sus tentativas de desarme ideológico y dilución de la referencialidad política conquistada por estos movimientos. Ciertamente, estos procesos también cuentan con antecedentes trágicos en el pasado latinoamericano, nos remiten a lo acontecido en Chile, particularmente entre los años 1972 y 1973, en el marco de las confrontaciones sociales que signaron el periodo de gobierno de la Unidad Popular y las llamadas estrategias de desestabilización y contrainsurgencia.

La emergencia de estas acciones colectivas, protagonizadas por sectores urbanos particularmente altos y medios plantean la consideración sobre si pueden ser abarcadas por la categoría de movimientos sociales y sobre en qué medida ello supondría poner en entredicho la potencialidad crítica de la expresión. Estos interrogantes han redundado en el terreno de la reflexión académica y política en la progresiva reaparición de otros términos para referir a los sujetos colectivos constituidos por la acción de los grupos subalternos, como por ejemplo aquella que los refiere bajo la nominación de "movimientos populares".

Por último, y en el marco de la morigeración de las tensiones sociales que significó la recuperación del crecimiento económico regional a partir del 2003, los cambios de elencos gubernamentales favorecieron un proceso de recuperación de la legitimidad del Estado, particularmente orientado a reestablecer el monopolio estatal de la política y de las representaciones partidarias como única mediación legítima de la delegada soberanía popular. En este camino, la relegitimación del Estado en el marco de la recuperación del crecimiento económico y del despliegue de renovadas políticas sociales de mayor impacto se tradujo no sólo en la recuperación del control estatal del espacio público -restringiendo la capacidad de acción de los movimientos sociales- sino también en procesos de integración política de fracciones o sectores de las clases subalternas. Estas experiencias tampoco son nuevas en la historia latinoamericana, refieren particularmente a las llamadas “coaliciones pluriclasistas” o a las particularidades del bloque histórico surgido particularmente a mediados del siglo XX de la mano de la expansión de la industrialización sustitutiva y cuyas expresiones políticas suscitaran el uso del término “populismo”, tal vez de características más polisémicas aún que el de “movimiento social”. Ambivalencias de sentido que no dejan de proyectarse así sobre la consideración de “movimientos populares”.

En estas múltiples direcciones, los nuevos escenarios abiertos en la región en los últimos años han supuesto nuevas cuestiones que interpelan sobre el uso y los sentidos de la conceptualización de movimientos sociales aunque están lejos de presuponer la invalidación de la misma.

### **Algunas consideraciones finales.**

A lo largo de las notas precedentes hemos intentado presentar aquellas cuestiones que consideramos son los principales nudos problemáticos que el uso del concepto “movimiento social” suscita al pensamiento crítico; y, con este sentido, hemos referido –aún brevemente- a los debates y retos teóricos que dicho campo afronta en relación a ello. Desde nuestra perspectiva, el examen de estas cuestiones no puede realizarse en el marco de un estudio teórico abstracto; es decir, por fuera de sus inscripciones en la práctica social crítica concreta. En esta dirección, el recorrido que hemos propuesto ha sido en permanente vínculo con la experimentación forjada por los llamados movimientos sociales a lo largo de las últimas dos décadas en Latinoamérica en el cuestionamiento al régimen neoliberal. De estas experiencias y del acervo reflexivo que sobre ellas fructificó en el terreno del pensamiento latinoamericano en los últimos años se nutren los señalamientos desarrollados en

el presente texto a partir de los cuales intentamos proponer una mínima cartografía sobre los principales aportes formulados sobre la materia.

En este sentido, el cruce analítico entre la conceptualización de la novedad de los movimientos sociales -en sus particulares experiencias concretas- y las características de la fase neoliberal configura uno de los elementos destacados de la revitalización del pensamiento crítico. Asimismo, dichas reflexiones implicaron y plantean delimitar críticamente los objetos construidos por las escuelas sistémicas, y considerar particularmente la colonización del término movimiento social por parte de aquella perspectiva que entiende a estos “nuevos movimientos” como contrapuestos al movimiento obrero concluyendo en el ocultamiento tanto de los antagonismos sociales en el capitalismo, como de la cuestión social y colonial. Estos desafíos suponen otorgar una especial relevancia a los estudios empíricos imprescindibles a la hora de abordar las necesarias reelaboraciones teóricas y los debates actuales sobre los horizontes emancipatorios.

Por otra parte, para el pensamiento crítico el uso del término “movimiento social” exige dilucidar su relación con el llamado análisis de clase y repensarlo en una perspectiva que se desembarace de las influencias de la matriz liberal en la concepción de lo político y del Estado. En esa dirección, algunas de las cuestiones problemáticas que plantea el empleo del término exceden lo que podríamos llamar su propia responsabilidad e interrogan en realidad sobre otros aspectos y tópicos centrales de la teoría que exigen aún un mayor debate y elaboración colectiva.

Desde este lugar, en cierta medida, puede considerarse que la ambivalencia del concepto contribuyó a que el mismo se difundiera y fuera desbordado y reconfigurado por la propia práctica de los movimientos sociales latinoamericanos cuya irrupción y creciente significación impuso el uso del término al propio campo de las ciencias sociales. En esta dirección, su empleo ofreció una senda que, aún sin implicar una resolución teórica, permitía sobrepasar las miradas del determinismo economicista y la influencia de la matriz liberal en la concepción de la política.

Estos señalamientos ciertamente están lejos de pretender negar o empujear los problemas y dificultades que planteó y plantea la utilización del concepto de “movimiento social”, pero sí apuntan a enfatizar que avanzar sobre dichas limitaciones remite a los desafíos que el término afronta en relación con otras temáticas significativas tales como la del estatus teórico del concepto de clases sociales y la conceptualización del Estado y la política en una perspectiva de transformación social.

Ciertamente, parte de estas respuestas se encuentran en el terreno de la propia práctica social y de los retos actuales que afronta la tarea emancipatoria. En este sentido, tras casi cinco años de relativo crecimiento económico regional, la actual

crisis económica de magnitud internacional en curso proyecta hacia el futuro próximo el retorno de un escenario de agravamiento de las tensiones sociales. En el pasado reciente, el último período de recesión económica regional implicó tanto una incitación al despliegue de los movimientos sociales latinoamericanos cuanto el inicio de un período donde la legitimidad del neoliberalismo supo ponerse en crisis. Sin presuponer ninguna consecuencia mecanicista respecto de la actual situación, ciertamente estos nuevos escenarios interrogan sobre el papel de los movimientos sociales y las perspectivas emancipatorias en los tiempos latinoamericanos venideros.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Amin, Samir (2001). "Capitalismo, imperialismo, mundialización" en Seoane, José y Taddei, Emilio (Comps.) *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*. CLACSO, Buenos Aires.
- Antunes, Ricardo (2005). *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Herramienta, Buenos Aires.
- Bérout, Sophie, Mouriaux, René y Vakaloulis, Michel (1998). *Le mouvement social en France. Essai de sociologie politique*. La Dispute, París.
- Boron, Atilio (2001). "La selva y la polis. Reflexiones en torno a una teoría política del zapatismo", en OSAL, Nº 4, junio. CLACSO, Buenos Aires.
- Boron, Atilio (2003). *Estado capitalismo y democracia en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires:.
- Ceceña, Ana Esther (2000). "Revuelta y territorialidad" en AA.VV. *Actual Marx, América Latina, los nuevos actores sociales*, Kohen & Asociados Internacional, Buenos Aires.
- Ceceña, Ana Esther (2008). *Derivas de un mundo en donde caben todos los mundos*. CLACSO, Buenos Aires.
- Cours-Salies, Pierre y Vakaloulis, Michel (organizadores) (2003). *Les mobilisations collectives. Une controverse sociologique*, PUF-Actual Marx, París.
- De Sousa Santos, Boaventura (Org.) (2002). *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- De Sousa Santos, Boaventura (2006). *Reinventar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. CLACSO, Buenos Aires.
- Donzelot, Jacques (1995). *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*. Éditions du Seuil, París.
- Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso del Collège de*

France (1977-1978). FCE, Buenos Aires

- García Linera, Alvaro; Tapia, Luis y Prada, Raúl (2007). *La transformación pluralista del Estado* (La Paz: Ed. Muela del Diablo).
- Gohn, Maria da Glória (2000). *Teoría dos movimentos sociais*. Loyola, São Paulo.
- González Casanova, Pablo (2002). "Democracia, liberación y socialismo: tres alternativas en una" en *OSAL*, CLACSO, No. 8, septiembre. Buenos Aires
- González Casanova, Pablo (2003). "Los caracoles zapatistas: redes de resistencia y autonomía" en *OSAL*, CLACSO, N° 11, julio, Buenos Aires.
- González Casanova, Pablo (2006). "Colonialismo interno. Una redefinición" en Boron, Atilio y Amadeo, Javier (compiladores) *La teoría marxista hoy Problemas y perspectivas*. CLACSO, Buenos Aires.
- Hardt, Michael y Negri, Antonio (2002). *Imperio*, Paidós, Buenos Aires.
- Harnecker, Marta (2002) *Sin Tierra. Construyendo movimiento social*. Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid.
- Harvey, David (2004). *El nuevo imperialismo*, AKAL. Madrid.
- Holloway, John (2002). *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy*. Ed. Herramienta, Buenos Aires.
- Lander, Edgardo (Comp.) (2000). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO. Buenos Aires.
- Lander, Edgardo (2007). "El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela" en *OSAL* No. 22, CLACSO, Buenos Aires.
- Larrea Maldonado, Ana María (2006). "Movimiento indígena, lucha contra el TLC y racismo en Ecuador", en *OSAL*, N° 19, CLACSO, Buenos Aires.
- López Maya, Margarita (2005). *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Alfadil Ediciones, Caracas
- Marx, Carlos (1987). *Miseria de la Filosofía. Respuesta a la Filosofía de la miseria de P.-J. Proudhon*, Siglo XXI, México.
- Marx, Carlos (2004). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte* Nuestra América, Buenos Aires.
- Melucci, Alberto (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México, México.
- Mouriaux, René y Bérout, Sophie (2000). "Para una definición del concepto de 'movimiento social'", en *OSAL*, CLACSO. N° 1, Junio, Buenos Aires.
- Murillo, Susana (2004). "El nuevo pacto social, la criminalización de los movimientos sociales y la "ideología de la seguridad" en *OSAL*, CLACSO, N° 14, setiembre. (Buenos Aires:
- Murillo, Susana (2008) *La colonización del dolor*, CLACSO, Buenos Aires.

- Murillo, Susana y Seoane, José (2008). "El Sujeto en la posmodernidad" [CLASE] en Curso virtual *"Posmodernidad en las Ciencias Sociales. La invención de la modernidad y la posmodernidad o el ocultamiento de la cuestión colonial y la cuestión social"* (Programa Latinoamericano de Educación a Distancia, Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires, Septiembre de 2008).
- Offe, Claus (1988). "Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional" en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Ed. Sistema (Madrid:).
- OSAL 2004 *Criminalización social e "inseguridad"*, en OSAL, CLACSO, N° 14. Buenos Aires.
- Petras, James (2000). *La izquierda contraataca. Conflicto de clases en América Latina en la era del neoliberalismo*, Akal, Madrid.
- Porto Gonçalves, Carlos Walter (2003). "A geograficidade do social: uma contribuição para o debate metodológico sobre estudos de conflito e movimentos sociais na América Latina" en Seoane, José (Comp.) *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- Quijano, Anibal (2000) (a). "Colonialidad del poder, globalización y democracia", Conferencia en la Escuela de Estudios Internacionales y Diplomáticos "Pedro Gual", junio, mimeo. Caracas, Venezuela.
- Quijano, Aníbal (2000 b). "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", en Edgardo Lander (comp) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO, Buenos Aires.
- Quijano, Aníbal (2004). "El laberinto de América Latina: ¿hay otras salidas?", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 10, N° 1, mayo, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Seoane, José; Taddei, Emilio y Algranati, Clara (2006). "Las nuevas configuraciones de los movimientos populares en América Latina", en Boron, Atilio y Lechini, Gladys (comps.) *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde Africa, Asia y América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.
- Seoane, José y Taddei, Emilio (2001). "De Seattle a Porto Alegre. Pasado, presente y futuro del movimiento anti-mundialización neoliberal", en Seoane, José y Taddei, Emilio (compiladores) *Resistencias Mundiales. De Seattle a Porto Alegre*. CLACSO, Buenos Aires.
- Stédile, Joao Pedro y Mançano Fernández, Bernardo (2000). *Brava Gente*. Asociación Madres de Plaza de Mayo/Revista América Libre/Ediciones Barbarroja. Buenos Aires
- Svampa, Maristella (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Siglo XXI. Buenos Aires.

- Svampa, Maristella y Stefanoni, Pablo (comp.) (2007). *Bolivia. Memoria, insurgencia y movimientos sociales*. El Colectivo, Buenos Aires.
- Tapia, Luis (2007). "Gobierno multicultural y democracia directa nacional" en AA.VV. *La transformación pluralista del Estado*. Ed. Muela del Diablo, La Paz.
- Tarrow, Sydney (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza, Madrid.
- Tilly, Charles (2004). *Social movements 1650-2000*, Cambridge University Press. Cambridge.
- Torres Ribeiro, Ana Clara (2005). "Outros territórios, outros mapas", en *OSAL, CLACSO*, Nº 16, julio, Buenos Aires
- Touraine, Alain (1993). *La Voix et le regard, Sociologie des mouvements sociaux*. Seuil, París.
- Vakaloulis, Michel (2003). "Les mouvements sociaux a l'épreuve du politique" en Cours-Salies, Pierre y Vakaloulis, Michel (organizadores) *Les mobilisations collectives. Une controverse sociologique*. PUF-Actuel Marx, Paris.
- Zibechi, Raúl (2003). "Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos", en *OSAL, CLACSO*, No. 9, enero. Buenos Aires.

LA POLÍTICA EXTERIOR  
DE LOS ESTADOS UNIDOS  
HACIA AMÉRICA LATINA Y LOS  
INSTRUMENTOS DE LA NUEVA  
DOCTRINA PARA LA SEGURIDAD  
HEMISFÉRICA: LA CONFERENCIA  
DE MINISTROS DE DEFENSA DE  
LAS AMÉRICAS (CMDA)

Guillermo Castillo Herminia C. Foo Kong Dejo

**Resumen**

El presente trabajo, es parte de un estudio más amplio que incluye El Caribe, cuyo propósito es comparar doctrinas, estructuras e instrumentos diseñados por el gobierno de los Estados Unidos hacia el Hemisferio Occidental en el marco de su actual estrategia de integración militar y explica el papel de la subregión en el Nuevo Orden.

Hacemos un seguimiento de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), creada en los 90's e integrada por los ministros de Defensa de los 34 países que conforman el sistema interamericano, con excepción de Cuba; es un foro que vincula, en su dimensión geoestratégica, a la Cumbre de las Américas con la Organización de Estados Americanos (OEA), aunque su carácter es estrictamente deliberativo. Este instrumento, forma parte de la Comisión de Seguridad Hemisférica, órgano del Consejo Permanente de la OEA, autorizado para definir las políticas de seguridad y defensa en lo relacionado con la revisión de su marco conceptual y de sus instituciones, se encarga de elaborar los programas de cooperación, intercambio de información, acciones conjuntas, compromisos bilaterales, sub y regionales, así como los respectivos presupuestos nacionales en materia de gasto en defensa y seguridad.

**Palabras clave:** Conferencia Ministros Defensa Américas, CMDA, Sistema Interamericano Defensa, Doctrina Seguridad Hemisférica, OEA: Comisión Seguridad Hemisférica.

**Abstract.**

This work is part of a larger study that includes the Caribbean, whose purpose is to compare doctrines, structures and instruments designed by the government of the United States to the Western Hemisphere as part of its ongoing strategy of military integration and explain the sub region's role in the New Order.

We track the Conference of Defense Ministers of the Americas (CDMA), created in the 90's and included the Ministers of Defense of the 34 countries that make up the American system, with the exception of Cuba, is a forum that links in geo-strategic dimension to the Summit of the Americas, the Organization of American States (OAS), although strictly deliberative character.

This instrument is part of the Committee on Hemispheric Security, the Permanent Council's agency, of the OAS, authorized to define the security and defense policy with regard to the revision of its conceptual framework and its institutions, is responsible for developing programs of cooperation, exchange information, joint actions, bilateral, sub and regional commitments and the national budgets of spending on defense and security.

**Keywords:** Americas Defense Ministers Conference, CDMA, Inter-American System Defense Hemispheric, Security Doctrine, OAS: Committee Hemispheric Security Council.

### *Antecedentes*<sup>1</sup>

**D**espués de 4 décadas y con motivo de la desaparición del equilibrio estratégico de la postguerra, el mundo pareció transitar a una nueva era, marcada por la multipolaridad económica y el unipolarismo político militar.

El énfasis puesto en los 90 en los instrumentos económicos, en especial, en la integración de los mercados y todo lo relacionado con la globalización económica: cooperación monetaria y financiera, expansión y crecimiento del comercio, estabilidad cambiaria, sistema multilateral de pagos, bursatilización de activos, esquemas de crédito multilateral, etc., hizo creer a muchos analistas que los temas estratégicos y de seguridad característicos de la era bipolar, se habían convertido en cosas del pasado, así como su andamiaje de seguridad y defensa.

Los organismos multilaterales registraban este acontecimiento, aunque las llamadas redes de seguridad mundial continuaban operando a todos los niveles. Instrumentos y mecanismos para la administración de los nuevos retos, ampliaron sus funciones, actualizaron sus agendas y/o fueron creados ad hoc.

---

<sup>1</sup> El presente ensayo se publica después de realizado el capítulo más reciente de la CMDA, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en noviembre de 2010.

En la IX CMDA se confrontaron dos visiones de la seguridad y la defensa hemisférica, con un énfasis en la democracia no “pactada”, los derechos de la tierra, la soberanía nacional, la paz y el reconocimiento de la multiculturalidad de los pueblos del continente, sustentados por el grupo de países que integran el ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas). El presidente Evo Morales, en calidad de anfitrión, fue enfático en la crítica a la política exterior de los EEUU, sus Fuerzas Armadas y el patrocinio que realizan mediante los programas conjuntos de cooperación militar hemisférica y condenó los golpes militares y las prácticas intervencionistas en la región.

Sin embargo, la Declaración -que incluye sólo temas de consenso- si bien incorpora iniciativas subregionales como las del Consejo de Defensa de la UNASUR y desarrolla en extenso el tema de la cooperación ante desastres naturales y antrópicos, no aporta iniciativas para una mayor integración regional desde las prioridades de América latina y El Caribe, como sucedió en capítulos pasados; por el contrario, posterga el debate abierto en Santiago y puesto como tema central de la agenda en Quito, relacionado con una nueva conceptualización de la defensa y seguridad; restaura el lenguaje policial militar; no se pronuncia frente al golpe militar que derrocó a Manuel Zelaya en Honduras de 2009, ni a la fallida asonada policiaca de 2010 en Ecuador contra Rafael Correa, ambos, presidentes democráticamente elegidos y reinaugura la relación con la Junta Interamericana para la Defensa (JID), otorgándole atribuciones otrora interrumpidas por falta de consenso. La novedad aquí no es tanto la emergencia de nuevos temas, sino la pérdida de gravitación de otros como el asunto de la multidimensionalidad, el control democrático y las prioridades nacionales y subregionales en la materia.

Cabe aquí también señalar los cambios políticos ocurridos durante el 2010 (entre Banff y Santa Cruz) en Honduras y Chile cuyos procesos electorales dieron el triunfo a la derecha golpista y moderada respectivamente.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la OEA, surgidas para dirimir las disputas geopolíticas entre Oriente y Occidente y administrarlas en el hemisferio occidental, bajo las reglas del juego del gobierno de los EE. UU., actualizaron sus propósitos y modernizaron sus instrumentos. En su dimensión económica, se creó la OMC (fundada en 1995, como continuación del GATT), en lo político militar, la OTAN, amplió su radio de operaciones, violando los términos de su Acta Constitutiva, al debutar con la invasión “humanitaria” en la ex Yugoslavia (1997-1998) y un conjunto de viejos y nuevos instrumentos y mecanismos: acuerdos, tratados y alianzas, así como instituciones multilaterales, regionales y bilaterales para la cooperación y la coordinación de acciones, ocuparon el escenario mundial, no es que no hubieran existido muchas de ellas en la época anterior, lo que pasa es que se trataba ahora sí de visibilizarlas bajo la impronta de los cambios y la desaparición de las fronteras ideológicas, junto con la necesidad de enfatizar en el multilateralismo y de paso salvar de la crisis de confianza a organismos como los mencionados.

El énfasis puesto en la geoeconomía y las prioridades diplomáticas centradas en la cooperación, la defensa de la democracia y la paz, convertidas, por definición, en temas recurrentes de la agenda de los 90, parecieron relegar o presentaron como hechos aislados y excepcionales, una serie de acontecimientos graves como la invasión de infantes de la marina estadounidense a Panamá, en 1989, a Haití en 1994, a la ex Yugoslavia, en 1997-98, por parte de las tropas multinacionales de la OTAN y toda una década de diplomacia de cañoneras de EE. UU. contra Irak, iniciada con la invasión militar y los bombardeos a blancos civiles como parte de la *Operación Tormenta del Desierto* llevada a la práctica por papá Bush en 1991, seguida del cerco humanitario, las recurrentes violaciones a su espacio aéreo acompañadas de bombardeos a la población e infraestructura y la permanencia de tropas aliadas, ocasionándole pérdidas económicas, hambruna y muerte, sólo en ese período, a más de un millón quinientas mil personas, un tercio de las cuales fueron niños, sin contar la destrucción que vino después de la invasión de marzo de 2003 con baby Bush.

Lo que indican estos acontecimientos, es que el viejo aparato imperial continuó operando más allá de colapsos y fin de épocas y que sus alcances únicamente pueden ser explicados desde una perspectiva global y geopolítica. En ese contexto los temas económicos que llenaron la agenda no retórica sino realmente, deben ser considerados componentes geoestratégicos en la construcción de la nueva hegemonía estadounidense, cuya concepción se apoya en la idea convertida en doctrina y en estilo de vida (Appleman: 1989) de que su seguridad nacional y prosperidad, están fatalmente asociadas a la expansión imperial: expansión territorial, control sobre los recursos estratégicos y supremacía político militar en el mundo.

Bajo tales consideraciones, el colapso del Este y la desaparición del contrapeso soviético, abrió la oportunidad a los EE. UU., para recuperar su liderazgo, ensayar salidas a la crisis económica, cuyo modelo colapsa en el presente y controlar el corredor energético mundial, llenando el vacío geopolítico (M. T. Klare: 2001) en regiones estratégicas como el Medio Oriente, restablecer los equilibrios debilitados en Europa, influyendo sobre la ex Europa del Este, propiciar el acercamiento con algunos países de Asia Central, principalmente con Pakistán y afirmar su hegemonía en el hemisferio occidental, disponiéndose a sentar las bases para el proyecto de Nuevo Siglo Americano, frente al que las diferencias entre demócratas y republicanos parecen diluirse.

### **Las doctrinas para la seguridad en América: “Seguridad - defensa”, “amenazas” y “enemigos”.**

En otra parte (Foo Kong, H.: 2007) hemos dicho que los conceptos de seguridad y defensa, son componentes doctrinales en el lenguaje biologicista de la geopolítica. Ratzel sostenía que los Estados se comportaban como organismos vivos cuya ley del crecimiento dictaba que la expansión era condición de sobrevivencia y seguridad; dice:

*“...como todos los seres vivientes, también el Hombre procura expandirse. Cuanto más movilidad y capacidad de adaptación posea un organismo, tanto más lejos se expandirá (sic) y tanto más rápidamente desplazará a los débiles. Así puede apoderarse de toda la Tierra y no dar lugar a grupos que se repliegan la expansión territorial constituye la materialización más evidente y concreta del éxito histórico. Esta afirmación no vale solamente para las distintas razas sino también para las manifestaciones espirituales o materiales de la Humanidad. Más adelante, afirma que el crecimiento poblacional será siempre más lento que el espacial; de allí surge la importante ley, según la cual un estado es tanto más fuerte y duradero, cuanto más armónico haya sido el crecimiento del binomio pueblo-estado, y cuanta más correspondencia haya existido entre su territorio político y su población (Ratzel, F. Ubicación y espacio: 1985). Kjellen, por otra parte, dice que El Estado es el hogar de sus ciudadanos Sin embargo, a veces las necesidades de la población superan al Estado; entonces debe tratar de satisfacerlas de otra forma, fuera de sus límites (Kjellen, R. Autarquía: 1985).*

Así pues, en la construcción de la hegemonía, la seguridad, asociada a la defensa supone la idea de una **amenaza** y por tanto de un **enemigo**, de allí a que podamos inferir que en la construcción de nuevos equilibrios estos conceptos son cruciales no sólo para medir los alcances de las políticas de seguridad y defensa en la construcción de los Estados, sino porque define a la época: sus retos y proyecciones estratégicas.

Durante la Guerra Fría, de acuerdo a la Doctrina para la Seguridad Nacional, la **amenaza**, definida por los estrategas estadounidenses, provenía del Este y su concepto de **enemigo** encarnaba en la disidencia, era **enemigo interno**; bajo estas consideraciones, se redefinió el papel de las FF. AA. y de Seguridad convertidas en protagonistas de las Guerras de Baja Intensidad (GBI) y los programas de contrainsurgencia, que fueron los corolarios genocidas e instrumentos del terrorismo de Estado en América Latina y El Caribe. En la post Guerra Fría, cambió la retórica, pero no hubo cambios esenciales en el método ni en la concepción doctrinal: desaparecida la amenaza ideológica que dividió al mundo y militarizó al continente, se mantuvo los conceptos de esferas de influencia y de hemisferio, aunque reciclados ahora a partir de la globalización como marco conceptual, dogmático, homogéneo y unívoco, tanto como el de enemigo interno, aunque con nuevos contenidos y la definición de nuevas amenazas. Estas últimas consideradas de índole diversa, incluyen tanto los componentes de la seguridad tradicional como otros de naturaleza económica, social y ambiental.

En los 90, el concepto de **enemigo interno** pareció reificarse, en un traslado mecánico, en cierto sentido y sin un deslinde de responsabilidades, de las personas a las cosas: la pobreza, las enfermedades, la migración, el cambio climático, etc. en donde se diluía la adscripción de los responsables para endosar el “*los responsables somos todos*” o sea, “*los enemigos somos todos*” y, por otra parte, sin resultados prácticos en cuanto a las metas para abatir cifras y rezagos históricos con fechas previstas, siempre perimidas y autojustificadas.

Sin embargo, los viejos referentes no desaparecieron y continuaron gravitando en el accionar de las políticas de defensa y seguridad, aunque fueron presentados como remanentes del pasado inmediato: la guerrilla y los movimientos sociales contestatarios, a los que se agregó una nueva generación de **amenazas**: el pandillerismo el tráfico de drogas y armas. Pero los acontecimientos del 11/9, dieron el estoque a los afanes renovadores de la Casa Blanca y en consecuencia de la OEA y sepultaron las expectativas de ver a un hemisferio integrado bajo la impronta de la globalización y su correlato monroísta - panamericanista para el continente. Se volvió al viejo lenguaje y a las ancianas prioridades para el hemisferio, centradas en la seguridad y defensa, actualizando la concepción de un **enemigo interno**, aunque ahora *global* y revestido de un falso ropaje *religioso* –contrario sensu a lo sostenido por algunos autores (Huntington, S.:1993) que habría que perseguir y prevenir por medio de la Doctrina de las Guerras Preventivas y su correlato continental contenido en la actual Doctrina para la Seguridad Hemisférica.

Postulados e instrumentos de la nueva DSH tienen su soporte en la Carta Democrática Interamericana (Lima, Perú, 11 de septiembre de 2001), suscrita en el marco del vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la OEA y de los sucesos del 11/9, en la Declaración de Bridgetown titulada *Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, aprobada en la Cuarta Sesión Plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 4 de Junio de 2002 y en la Declaración para la Seguridad en las Américas (México, Octubre, 2003) aprobada en la Conferencia Especial para la Seguridad, convocada por la OEA. Con estos instrumentos, decisivos para comprender los cambios al interior de la postguerra fría (S. XX – S. XXI) y sus antecedentes de los 90: la Declaración de Santiago (1991) y la de San Salvador (1998), dedicadas a la creación de Medidas para el Fomento de la Confianza y la Seguridad hemisférica (MFCyS), se actualiza concepciones e instituciones y adapta su estructura a las circunstancias de hoy, dando como resultado lo que la OEA, en su Comisión para la Seguridad Hemisférica ha denominado como la “arquitectura flexible” de seguridad y defensa, en un contexto, también definido por ellos como global, multidimensional y diverso en instrumentos y mecanismos.

#### **La CMDA.** (Ver tabla N° 1)

En este marco, el de la actualización del sistema interamericano, reactivando y/o creando instrumentos y mecanismos relacionados con la seguridad y defensa, es creada la CMDA, cuyo tema: la integración militar, es tan importante como el de la integración económica y tal vez de mayor envergadura si la vemos desde la dimensión del control geopolítico.

Para enfrentar el tema económico y con el propósito de crear una gran área de libre comercio (ALCA), se constituyó el foro llamado Cumbre de las Américas (Ver Tabla N° 2), cuya primera reunión se realizó en Miami, Fl. EE.UU. en 1994, integrado por Presidentes, Jefes de Estado y Ministros de Relaciones Exteriores de los 34 Estados que integran el hemisferio, con excepción de Cuba, expulsada del organismo en 1962. Casi simultáneamente y con fines semejantes, en 1993 fueron creados el Sistema para la Integración de Centro América (SICA), el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) en 1993 y otros más en años siguientes; fueron reactivados mecanismos originados en décadas anteriores como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID), etc. y se suscribió un sinnúmero de Tratados de Libre Comercio, siendo el más representativo como modelo de integración asimétrica, el Tratado de Libre

Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito por Canadá, los EE. UU. y México (Foo Kong, H.: 1994). No nos detendremos aquí en ahondar en los motivos que gravitaron en el fracaso del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas, pensado para llevarse a la práctica a partir de 2005; fracaso previsto en Quebec (Cumbre de las Am., 3ra.: 2001) y consumado en Mar del Plata (Cumbre de las Am., 4ta.: 2005), sino intentar explicar el hecho por el lado de la falta de consensos entre los Estados miembros, atribuible a los cambios en el mapa político en América Latina producto del ascenso de gobiernos con orientación de izquierda, desde finales de los 90 -más allá de sus diferencias entre sí- y el consiguiente distanciamiento y muchas veces confrontación con los intereses estadounidenses, de un número creciente de países de América Latina y El Caribe.

Para tratar los temas de seguridad, en 1995 fue creada la Comisión para la Seguridad Hemisférica (CSH), organismo dependiente del Consejo Permanente (CP) de la OEA, creado para formular recomendaciones al CP, en materia de seguridad y defensa hemisférica y redefinir conceptos e instituciones, tal y como se menciona en sus documentos. En realidad, es el organismo que toma las decisiones, coordina y pone en práctica políticas, planes y programas para la seguridad y defensa hemisférica.

En este marco y adscrita a dicho organismo, la CMDA, cuyos trabajos iniciaron en 1995, en Williamsburg, Virginia, EE. UU., fue creada bajo el auspicio de la 1ra. Cumbre de las Américas y constituye el organismo multilateral donde se reúnen cada dos años los 34 ministros de defensa del hemisferio, integrados en la OEA, con excepción de Cuba, cuya reincorporación fue acordada por su Comisión General el 3 de Junio de 2009 y Honduras, suspendida del organismo el 4 de julio de 2009, después del Golpe de Estado de Junio del mismo año.

La CMDA es parte de la estructura de la OEA, se debe a la OEA y se ajusta a los instrumentos y mecanismos de la OEA., más allá de su relativa autonomía en las deliberaciones. Si pasamos revista a todos los instrumentos multilaterales del sistema interamericano, existentes para la seguridad y defensa hemisférica, todos, sin excepción, surgieron bajo el auspicio del Departamento de Defensa estadounidense y de sus instituciones militares (no nos referimos aquí a los esquemas sub y regionales o bilaterales creados en el mismo período, muchos de los cuales responden a otras dinámicas, concepción e intereses, sobre todo los creados en el presente siglo), la CMDA no es la excepción. No obstante, es importante reconocer que la actual composición política de sus miembros y la dinámica impresa en sus debates constituyen un freno para las prioridades estratégicas, aplicación de programas y ritmos de los EE. UU. y sus FF. AA., inexistente en décadas pasadas; este

hecho convierte a la CMDA en un espacio complejo y de importancia estratégica para la región.

Así entonces, la CMDA se suma al concierto de mecanismos hemisféricos de corte multilateral que, además, tiene la característica de actuar como bisagra entre la Cumbre de las Américas y el Consejo Permanente de la OEA en su Comisión para la Seguridad Hemisférica CSH/CP/OEA.

Por lo que podemos extraer del conjunto de sus declaraciones, la CMDA es un espacio de deliberación creado con la *“Finalidad exclusiva de promover el conocimiento recíproco y el intercambio de ideas en el campo de la defensa y de la seguridad”* (CMDA, V: 2002), definición que se amplía en la VI CMDA, realizada en Quito, Ecuador en 2004, al declarar que se trata de un *“Foro multilateral permanente, apropiado para promover el conocimiento recíproco, la confianza mutua, el diálogo y la transparencia en materia de seguridad y defensa. Debe ser apoyado por los países del hemisferio”* (CMDA, V: 2004).

De las 8 CMDAs. realizadas, se desprenden tres preocupaciones relacionadas con la generación de consensos y guardan relación con:

- La conceptualización de la seguridad, la defensa y las amenazas actuales.
- La revisión y actualización de las instituciones de seguridad y defensa, del sistema interamericano.
- La operación de sus instrumentos y mecanismos.

La Agenda de la CMDA, puede agruparse en 4 temas (Ver Tabla N° 5):

1. La seguridad hemisférica, como concepto y doctrina.
2. Las Fuerzas Armadas y la democracia.
3. Las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad.
4. La cooperación hemisférica.

### **1. La seguridad hemisférica, como concepto y doctrina.**

En este tema cabe destacar los tempranos esfuerzos por abordar de manera integral los problemas de seguridad y defensa, vinculándolos a la variable económica, social y medio ambiental. A partir de la V CMDA, realizada en Santiago de Chile en Noviembre de 2002, se incluye la **multidimensionalidad** como concepto *parteaguas*. Si bien el término se manejó por primera vez en el 32° período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA y fue retomado en Bridgetown, Barbados (AG/OEA/DEC.27 (XXXII-O/02), en sesión realizada después de los sucesos del 11/9 y de la invasión a Afganistán (Nov. 2001), éste fue retomado en Santiago de Chile y

unificó a los miembros de la CMDA al coincidir con la AG/OEA en la definición de los nuevos desafíos y la condena al terrorismo, pero abrió el debate y los disensos sobre las prioridades regionales, subregionales y nacionales en el tema de seguridad y defensa.

Tales diferencias se ahondaron en las siguientes CMDAs, particularmente en Quito, donde se pasó de las diferencias a la confrontación entre la delegación estadounidense, apoyada por la colombiana, entre otras, frente a la posición de Brasil, Argentina, Venezuela y Ecuador, principalmente, apoyada por Uruguay y, de manera más distante y conciliadora, por Chile.

En esta dirección, la CMDA es reiterativa en llegar a acuerdos sólo de consenso, coincidiendo en la promoción de los principios de autodeterminación, defensa de la soberanía y solución pacífica de los conflictos, invocando al Derecho Internacional: Cartas de la ONU y la OEA en particular, a lo que se agrega explícitamente el reconocimiento de las diferencias regionales y el derecho de cada Estado para determinar sus prioridades, instrumentos y mecanismos de seguridad y defensa.

A partir de Santiago, la *prevención de los conflictos, su multidimensionalidad y su globalidad* aparecen como temas asociados a la búsqueda de una conceptualización de la seguridad.

## **2. Las Fuerzas Armadas y la democracia:**

A partir de la 2da. CMDA (Bariloche, Arg: 1996), los gobiernos se pronuncian por la defensa de la democracia representativa en el hemisferio, término que se amplía a partir de la V CMDA (Santiago, Chile: 2002) señalando que las FF. AA. y de seguridad deberán aceptar el control democrático, subordinándose a la autoridad civil y los organismos del Estado. Se pronuncian por educar a las instituciones castrenses y de seguridad en la cultura de los Derechos Humanos (DD. HH.) y el Derecho Internacional Humanitario (D. I. H.), considerando el diálogo con la sociedad civil para que ésta participe en las deliberaciones sobre la seguridad y defensa hemisférica. A partir de la V CMDA, se incluye el tema de la equidad y género recomendando incluir la perspectiva de género en las políticas de seguridad y defensa, incluyéndose las minorías étnicas a partir de la VI CMDA.

## **3. Las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCyS):**

Este capítulo, es de particular importancia, porque pone el énfasis en el intercambio de información y la comunicación confidencial sobre estrategias, doctrinas,

inventarios, planes y programas, así como el uso de metodologías estandarizadas para medir el gasto en defensa, el registro de armas, la elaboración de Libros Blancos y la participación multinacional en ciertas operaciones como el desminado humanitario. El capítulo aterriza en la instrumentación de estrategias y planes operativos, que incluyen la creación de nuevos espacios hemisféricos, específicos para acordar nuevas MFCyS; en este último aspecto, la CMDA de Quito superó lo antes debatido al pronunciarse por la búsqueda de una nueva generación de las mismas.

El nivel de detalle con que es tratado este punto y su amplitud en temas que incluyen la *inteligencia*, nos obliga a voltear la mirada y detenernos en los procesos de militarización que se viven en América Latina y de control de sus sociedades, con el fin de comprenderlos no como acciones aisladas o coyunturales, sino, por el contrario, como resultado de concertaciones y la coordinación de acciones que operan por medio de instrumentos y mecanismos hemisféricos, regionales, subregionales y bilaterales, como el Comando Sur (SOUTHCOM), el Comando Norte (NORTHCOM), la Cuarta Flota, UNITAS, PANAMAX, el Plan Colombia (EE. UU. - Colombia) y el Acuerdo para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), integrado por EE. UU., Canadá y México, por poner algunos ejemplos.

#### **4. La cooperación hemisférica:**

Este capítulo constituye una de las partes más importantes de la CMDA porque explicita las estrategias a seguir, sanciona sus planes operativos del corto y mediano plazo y establece compromisos y adscripciones con instrumentos (Tratados, Acuerdos, Convenios, Leyes, etc.) y mecanismos (instituciones) existentes, viejos y nuevos o de futura creación.

En otras palabras, este capítulo define la posición de la CMDA frente al sistema interamericano de defensa vigente y la compromete para los próximos años.

Al inicio de la investigación, adelantábamos una hipótesis de trabajo que fuimos refutando, negada, en parte, por los datos que encontramos y que guardan relación precisamente con este capítulo. Sosteníamos que los cambios políticos operados en el subcontinente repercutirían en la toma de decisiones al interior de la CMDA, convirtiéndola en el espacio hemisférico con una corriente alternativa de crítica y oposición a los instrumentos de proyección de poder de la OEA y los EE. UU., capaz de revisar el concepto de seguridad y sus instituciones y proponer alternativas de cara a los reales desafíos de América Latina, esto no es así.

Sin dejar de reconocer la existencia de contrapesos y frenos al interior de la CMDA y su influencia sobre ciertos temas orientados a dar respuesta a los actuales

desafíos regionales y continentales, el bloque de *Estados contrapeso* no ha logrado todavía construir una propuesta alternativa al viejo aparato imperial, heredado de la postguerra, por el contrario, lo actualiza y fortalece al acordar -como consta en las Declaraciones de los tres últimos capítulos de la CMDA- la coordinación con mecanismos creados en décadas pasadas, con el propósito de fomentar la participación sectorial, por ejemplo, con la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) (Ver Tabla N° 3), espacio que se reúne en ciclos bianuales creado en 1960 para el fomento de la cooperación y coordinación de acciones, que incluye la puesta en práctica de operaciones militares en simulacros de guerra con fuego real y con la participación de fuerzas combinadas (HFKD: ver anexo).

Se acuerda también la coordinación con la Conferencia Naval Interamericana (CNI) (Ver Tabla N° 4), mecanismo que se reúne promedialmente cada dos años y fue creado en 1959.

En el mismo sentido, se acuerda la coordinación con el Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA), organismo que data de 1960 en cuyo marco, se creó la CONJEFAMER, foro anual, integrado por los jefes de las fuerzas aéreas del hemisferio, cuyos propósitos se sintetizan en la frase acuñada por uno de sus artífices *“el enemigo no es el que persigue, sino el perseguido”*. Como es de suponer, invariablemente todos los mecanismos mencionados fueron patrocinados por sus pares estadounidenses durante la Guerra Fría y dio soporte operativo a la DSN.

Por si quedara algún mecanismo afuera de su radio de influencia, la parca, pero operativa declaración del reciente capítulo de la CMDA realizada en Banff, Canadá, recomienda a sus Estados miembros, buscar la coordinación con la Conferencia de las FF. Armadas Centroamericanas (CFAC), con los Jefes Militares de la CARICOM y con el Sistema de Seguridad Regional (SSR).

Volviendo al tema, interesa también destacar que el análisis de los problemas y respuestas planteadas en este punto, permite aproximarnos al concepto de amenazas y desafíos, algunos de los cuales varían de una conferencia a otra, en tanto que otros son recurrentes correspondiendo a la evolución de los acontecimientos mundiales y hemisféricos y a la de la misma CMDA en cuanto a los debates y a la incorporación de nuevos líderes, como es el caso del terrorismo a partir de Santiago (2002). Con matices, podemos señalar que la CMDA considera como amenazas tradicionales y nuevas, al crimen organizado incluyendo en este concepto al narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, los problemas socioeconómicos, el terrorismo, los temas ambientales y los desastres naturales, la corrupción, la trata de personas y el lavado de activos financieros y los movimientos armados. Para enfrentarlas, invoca un innumerable listado de instrumentos que incluye desde los tratados internacionales contra las

*Minas Antipersonal*, hasta la suscripción o refrendo de convenios para limitar la proliferación de armas, incluyendo algunas convencionales.

Dentro de los temas polémicos al interior de la CMDA, destaca su postura frente a la Junta Interamericana para la Defensa (JID). La falta de consenso sobre el papel que debe jugar este mecanismo en el sistema interamericano y la oposición de un bloque de naciones a dotarle de atribuciones operativas, ha frenado las posiciones de la representación estadounidense e impedido que prospere en esta dirección, sin embargo, no evitó que en 2006, la Asamblea General de la OEA, aprobara su integración al Consejo Permanente. Es importante recordar que la JID, es considerada por el país del norte, un componente integral de lo que sus mentores sostienen es la arquitectura actual de seguridad hemisférica, “...su integración en la Organización de los Estados Americanos (OEA) no sólo modernizará a la JID, sino que asegurará también que la institución tenga validez en la región”, señaló en 2006 John Maisto, entonces representante permanente de Estados Unidos ante la Organización de los Estados Americanos. Creada en 1942, la JID es también la organización de defensa más antigua del mundo, incluyendo a la Organización de los Estados Americanos, tuvo su antecedente en el Consejo Militar Interamericano, adscrito a la Unión Panamericana, antecedente de la OEA. La determinación de sus alcances ha sido siempre un tema polémico y hoy en particular cuando se nota cierto distanciamiento entre la concepción militar doctrinal y operativa en materia de seguridad entre el gobierno de los Estados Unidos y los Estados latinoamericanos.

Fue fundada antes de que finalizara la Segunda Guerra Mundial, bajo el auspicio del gobierno estadounidense con motivo del ataque a Pearl Harbor y ante la preocupación de que Alemania venciera a los Países Bajos y Francia, que contaban con colonias en América. Su propósito original, era coordinar la defensa hemisférica frente a la eventualidad de un ataque por parte de los países del Eje y durante la Guerra Fría ante la amenaza que representaba la URSS y los países de Europa del Este, aliados de la Unión Soviética.

La JID fue creada, por definición, para responder colectivamente a los ataques que se pudieran dar contra uno de sus miembros. En su Declaración XV: *Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas*, se lee “...un atentado de un estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, soberanía o independencia política de un Estado americano, será considerado como un acto de agresión contra todos”. Bajo esta consideración se dejó abierta la posibilidad de la creación de una fuerza militar multinacional, propuesta formalizada en el Tratado Interamericano para la Asistencia Recíproca (TIAR) suscrito en Río de Janeiro en 1947, que aunque nunca se llevó a la práctica, constituyó un verdadero instrumento de control político, ideológico y militar de la potencia hegemónica.

Integrada por delegados militares o civiles de los Estados miembros, la JID, reformó sus estatutos en el mes de Marzo del 2006, en el marco de la Asamblea General de la OEA, la que aprobó su integración y la de su Colegio Interamericano, a su estructura.

En reiterados foros, el gobierno de los Estados Unidos, por medio del Pentágono y aliados como Colombia y Ecuador durante la gestión de Gutiérrez, insistieron en otorgarle facultades propias de una fuerza operativa de despliegue rápido; no obstante la oposición mayoritaria de los delegados a las últimas tres CMDAs, ha impedido lo anterior, quedando como órgano de consulta y asesoría técnico militar sin ninguna otra atribución al margen de la OEA, cuyo Consejo Permanente aprueba su presupuesto. No obstante, es importante destacar que cada reunión de la JID es presidida por un oficial superior estadounidense, adscrito a la Junta de Jefes de Estado Mayor de los Estados Unidos.

En el debate abierto al interior de la JID y que aún queda por definirse, se escuchan voces que recuerdan que los planes operativos son de incumbencia del Consejo de Seguridad Hemisférica, que forma parte de la OEA y está integrado por los Secretarios de Estado.

### **Conclusiones:**

El reconocimiento de la diversidad hemisférica y del derecho soberano de los Estados para determinar con plena autonomía sus prioridades en materia de seguridad y defensa, incluye la construcción de relaciones basadas en la cooperación y la complementariedad, relaciones equitativas y simétricas para, en ese marco, identificar colectivamente, no sólo los desafíos y las amenazas reales a nuestras sociedades sino también sus fortalezas, con el propósito de enfrentarlas colectivamente, es la clave para garantizar la paz hemisférica.

Ciertamente, desmontar la actual arquitectura hemisférica de seguridad imperial, es un reto de largo plazo, porque significa desmontar los instrumentos de proyección de poder que permitieron el ejercicio hegemónico del imperialismo y el sometimiento de nuestras sociedades por la vía de la fuerza, reduciéndonos por medio de un permanente *estado de shock* -parafraseando a Naomi Klein- con el propósito de ejercer control y dominación. El panamericanismo a ultranza ejercido desde la óptica del país anglosajón por aproximadamente dos siglos, no ha dado respuesta a los diversos y complejos problemas de América Latina y El Caribe, por el contrario, convirtió al continente en escenario de disputas extra regionales y lo redujo a la condición de fuente insaciable de riquezas y mano de obra barata sometido a

la voracidad, el saqueo y el despojo en beneficio de los capitales transnacionales y de sus aliados internos.

América Latina y El Caribe tienen la doble característica de ser el área más estable del planeta en cuanto a disputas extraterritoriales, pero simultáneamente el escenario donde se registran los movimientos sociales antisistémicos más importantes: fue el laboratorio donde el consenso de Washington ensayó el neoliberalismo y todo apunta a que aquí -por obra de la crisis actual originada en el corazón de su progenitor- se está sepultando; es vasto en recursos naturales, estratégicos y ambientales, pero a la vez, ostenta las más altas concentraciones del ingreso, coexistiendo la extrema riqueza con niveles de pobreza crítica, que también son instrumentos para el exterminio.

Los cambios en el mapa político latinoamericano abren la posibilidad de cambios en el tema geoestratégico y por lo tanto en sus estructuras e instituciones; ya se están haciendo esfuerzos en esta dirección: la Alternativa Bolivariana, el Banco del Sur, el propio Mercosur, la Unión de Naciones del Sur y otros esquemas de integración, se inscriben en esta búsqueda. Será un reto para el bloque de *Estados contrapeso* de la CMDA, hacer posible la construcción hemisférica de un sistema de seguridad y defensa, ajustado a las necesidades actuales de América Latina y El Caribe y en tanto que eso no ocurra, será un compromiso de éstos modificar el equilibrio al interior del Foro de Ministros de Defensa, revisando las implicaciones de cada acuerdo en el mediano y largo plazo, evitando el establecimiento de compromisos violatorios al principio de autodeterminación invocado y priorizando los temas relacionados con los profundos problemas socioeconómicos y ambientales, siendo consecuentes con el enfoque multidimensional.

*Desmilitarizar, despolicializar, dessecuritizar, descriminalizar* la agenda, reduciendo el gasto en defensa; acordar programas de nueva generación para la cooperación y coordinación en materia de seguridad y defensa, con enfoque social y equitativo, que respondan a las prioridades de la subregión y a la de cada uno de sus países miembros, de cara a las grandes urgencias de nuestras poblaciones, cuyo 50% vive bajo la línea de la pobreza y aproximadamente el 25% ha sido catalogado maltusianamente como “*redundante*” (“*sobrante*” por su condición de miseria extrema) en lo relacionado con el empleo, la autosuficiencia alimentaria, la educación, la salud, la vivienda, la cultura, el entretenimiento, la seguridad pública, la inversión en ciencia y tecnología.

Hacer una revisión exhaustiva y crítica del marco normativo de la CMDA, de su acta fundacional, su estatuto teórico, sus instrumentos jurídicos y mecanismos, de sus programas de cooperación para el desarrollo de operaciones conjuntas, así como de la pertinencia y alcances de su participación en las acciones prácticas de la

llamada "arquitectura flexible" hemisférica y de sus instituciones regionales externas, impidiendo que se impongan las prioridades militares de los países anglosajones del norte, y evaluando, con sentido latinoamericano, sus implicaciones de largo plazo, es la condición para la paz y la seguridad en América Latina y El Caribe, con soberanía y no sometimiento nacional. El éxito de las iniciativas subregionales que se están desarrollando fuera de las Cumbres y el reciente triunfo democrático al interior de la OEA al haber derogado la resolución que en 1962, expulsó a Cuba indican que es posible.

## REFERENCIAS

- Appelman Williams, William (1989). *El imperio como forma de vida*. Ed. FCE. México.
- CMDA. Ver Declaraciones de la CMDA (1995 - 2008), Informes ante la CSH/OEA, archivos, documentos y reportes CSH y OEA.
- Cumbre de las Américas. Ver Declaraciones y reportes.
- Foo Kong Dejo, Herminia C. (1994). *La otra cara del TLC*. En revista Sociológica. Universidad. Autónoma Metropolitana (UAM). México. Julio.
- Foo Kong Dejo, Herminia C. (2007). *La geopolítica ¿Ciencia o ideología?* En Cuaderno de Investigación. Humanística y Social. Época II. Núm. 01. Enero – Junio. México.
- Foo Kong Dejo, Herminia C. Concentrado Temático de la CMDA (1995 - 2008). Anexo.
- Foo Kong Dejo, Herminia C. Tablas desglosadas y comentadas de cada CMDA (inéditas).
- Huntington, Samuel P. (1993). *¿Choque de civilizaciones?* En revista *Foreign Affairs En Español*. México.
- Kjellen, Rudolf. (1985). *Autarquía*. Tomado de Rattenbach, Augusto B. y otros. Traductores y compiladores. *Antología geopolítica*. Ed. Pleamar Bs. As.
- Klare, Michael T. (2001). *La geopolítica de la guerra*. Revista *The Nation*. 5 de Noviembre.
- Ratzel, Federico. (1985). *Ubicación y espacio*. Tomado de Rattenbach, Augusto B. y otros. Traductores y compiladores. *Antología geopolítica*. Ed. Pleamar Bs. As.

## BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA CONSULTADAS

*Libros*

- Appelman Williams, William (1989). *El imperio como forma de vida*. Ed. FCE. México.
- Atencio, Jorge. (1986). *Qué es la geopolítica*. Ed. Pleamar. Argentina.
- Ballester, Horacio (1993). *Proyecciones geopolíticas hacia el tercer milenio: el dramático futuro latinoamericano y caribeño*. Ed. Fin de Siglo. Bs. As.
- Blanchard, William H. (1996). *Neocolonialism American Style, 1960-2000*. Ed. Greenwood Press. London.
- Borja, Arturo, et. al. (Comp) (1996). *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*. Ed. Porrúa. México.
- Brands, H.W. (1983). *Since Vietnam: The United States in world affairs 1973-1995*. Ed. McGraw Hill, 1995.
- Brown, Seyom. *The faces of power: constancy and change in United States foreign policy from Truman to Reagan*. Columbia University Press. New York.
- Brown, Seyom. (1994). *The faces of power: constancy and change in United States foreign policy from Truman to Clinton*. Ed. Columbia University Press. New York.
- Brzezinski, Zbigniew (1998). *The grand chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives. El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Ed. Paidós, Barcelona.
- BURGUEÑO, Fausto (1992). *América Latina en el nuevo orden*. En Estado y Democracia en AL. Congreso de ALAS. La Habana, Mayo de 1991. Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- Burman, Stephen (1991). *America in the modern world: the transcendence of United States hegemony*. St Martin's Press. New York.
- Bush, George (1990). *La Iniciativa para las Américas*. Fotocopia. Washington, D.C. 27 de Junio de 1990.
- Cavalla, Antonio (1978). *La geopolítica*. Ed. Casa de Chile (rústica). México.
- CEPAL (2001). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Ed. Naciones Unidas. Chile.
- CEPAL (2002). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. (2001)*. Ed. Naciones Unidas. Chile.

- Celerier Pierre (1999). *Geopolítica y geoestrategia*. Ed. Pleamar. Argentina, 1983. Center for Policy Study. USA.
- Chossudovsky, Michel (2002). *Guerra y globalización. Antes y después del XI.IX-MMI*. Ed. Siglo XXI. México.
- Cyr, Arthur I. *After the Cold War*. Ed. New York: University Press. Washington Square, 1996.
- Chaliand, Gerard, (et. Al) (1986). *Atlas estratégico*. Ed. Alianza Editorial. España.
- Chomsky, Noam (1982). *La Segunda Guerra Fría*. Ed. Grijalbo. Barcelona.
- Chomsky, Noam (et. al) (1996). *Los vencedores. Una ironía de la historia*. Ed. Joaquín Mortis. México.
- Foo Kong Dejo, Herminia C. (et. al) (1994). *La otra cara del TLC*. En revista Sociológica. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Foo Kong Dejo, Herminia C. (1996). *La dimensión geopolítica en la perspectiva de las ciencias sociales latinoamericanas: apuntes para una reflexión*. En *Estudios latinoamericanos*. Nueva época. Año III. N.5. Enero-Junio. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. División de estudios de postgrado. Coordinación de Estudios Latinoamericanos. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Foo Kong Dejo, Herminia C. (2004). *La guerra contra Irak: Eurasia, la variable oculta*. En *Irak: causas e impactos de una guerra imperialista*. Ed. Jorale. México.
- Foo Kong Dejo, Herminia C. (2007). *La geopolítica ¿Ciencia o ideología?* En Cuaderno de Investigación Humanística y Social. Época II. Núm. 01. Enero – Junio. México.
- Foo Kong Dejo, Herminia C. Concentrado Temático de la CMDA (1995 - 2008). Anexo.
- Foo Kong Dejo, Herminia C. Tablas desglosadas y comentadas de cada CMDA (inéditas).
- Fizas, Visen. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Ed. Icarío. Barcelona, 2002.
- Gatling, Johan. *Peace by Peaceful Means*. EEUU: Ed. Saje, 1996.
- Gorostiaga, Xabier (1991). *América Latina frente a los desafíos globales*. Ponencia presentada en el
- XVIII Congreso de ALAS. La Habana, Cuba.
- Hamilton, Edward K. (1989). *America's Global Interests: A new agenda*. Ed. Norton and Co. New York, 1989.
- Harper Collins. New York.

- Held, David, (et. Al) /2001). *Transformaciones globales. Política, economía, cultura*. Ed. Oxford University Press. UK.
- Horowitz, Irving Louis. *Ideología y utopía en los Estados Unidos 1956/1976*. Ed. FCE. México, 1977.
- Huracán. *Río Piedras*, 1988. Inc. EEUU., 1996.
- Huntington, Samuel P. *¿Choque de civilizaciones? En revista Foreign Affairs En Español. México. Verano de 1993*.
- Kennedy, Paul (1988). *Auge y Caída de las Grandes Potencias*. Ed. Plaza y Janés. Barcelona.
- Kissinger, Henry (1994). *La diplomacia*. Ed. FCE. México, 1994.
- Klare, Michael T. (2001). *La geopolítica de la guerra*. En revista The Nation. 5 de Noviembre.
- Kuhn, Thomas S. (200). *La estructura de las revoluciones científicas*. Ed. FCE. Decimosexta reimpresión. Col. Breviarios. México.
- Lentner, Howard (1993). *La política interna en América del Norte a fines del siglo XX*. En Foro Internacional latinoamericano-caribeño. Ed. Fin de Siglo. Bs. As.
- Lowenthal, Abraham F. (1999). *La agenda "interméstica" de América*. En Revista Este País. N. 99. México, Junio.
- Mackinder, Sir Halford (1942). *Democratic ideals and reality*. Ed. Henry Holt and Company. New York.
- Mahan, Captain A.T. (1996). *Interest of America in sea power*. Ed. Little, Brown, and Company. Boston, 1918.
- México.
- Morgenthau, Hans (1986). *Política entre las naciones*. Ed. Gel. Bs. As.
- Nye, Joseph S., (et.al) (1989). *Power and interdependence*. Ed. Scott, Foresman and Co. USA.
- Pla, Alberto J. (Comp) (1971). *América Latina y Estados Unidos-De Monroe (1823) a Johnson (1965)*. Ed. Centro Editor de América latina. Bs. As.
- Rai, Kul B. (et. Al) (1997). *America in the 21<sup>st</sup>. Century. Challenges and Opportunities in foreign policy*. Ed. Hall Prentice. New Jersey.
- Rattenbach, Augusto B. (et. Al) (1985). Traductores y compiladores. *Antología geopolítica*. Ed. Pleamar Bs. As.
- Ratzel, Kjellen, Houshofer (1978) en Caballa, Antonio. *La geopolítica*. Ed. Casa de Chile (rústica). México.
- Rodríguez Beruff, Jorge (s/f). *Política militar y dominación. Puerto Rico en el contexto latinoamericano*. Ed. Huracán. Río Piedras (1988). Rodríguez Beruff, Jorge. *Perspectivas para la paz y la seguridad en el Caribe hacia el año 2000*. En

Serbin, Andrés y Anthony Bryan. *Op. Cit.*

- Roosevelt, Elliot (1983). *The Conservators*. Ed. Arbor House. New York.
- Rosenthal, Gert (s/f). *Retos de la economía latinoamericana*. En Estado y democracia en AL. Ed. Nueva
- Rouquié, Alain (1989). *América Latina. Introducción al Extremo Occidente*. Ed. S.XXI. México.
- Saxe-Fernández, John (1978). *Ciencia Social y política exterior*. Ed. UNAM. México.
- Seara V, Modesto (1985). *Tratado general de la Organización Internacional*. Ed. FCE. México.
- Selser, Gregorio (1988). *Los Documentos Santa Fe I y II*. Ed. CRIE. 3 de Agosto, México.
- Selser, Gregorio (1994). *Cronología de las intervenciones extranjeras*. Ed. UNAM. México.
- Serbin, Andrés (1992). *El Caribe, Estados Unidos y América Latina en la década de los 90; menage à trois ou partouze?* En *Política Internacional*. N. 25. Enero-Marzo. Caracas.
- Serbin, Andrés y Anthony Bryan (1991). *El Caribe hacia el 2000: desafíos y opciones*. Ed. Nueva Sociedad. Caracas.
- Spykman, (et.al.) (1991). *Antología geopolítica*. Ed. Pleamar. Argentina, 1985. St. Martin's Press. New York.
- Thurow, Lester (1992). *La guerra del siglo XXI*. Ed. Javier Vergara. US. Department of Commerce.
- Economics and Statistics Administration. Argentina.
- US. Census Bureau (1999). *Statistical Abstract of the Unites States. The national data book*. 119th. Edition. Washington, D.C.
- Vasquez, John A. (1991). *El poder de la política del poder*. Ed. Gernika. México.
- Vereá, Campos (Coord) (1991). *La política exterior norteamericana hacia Centroamérica...* Ed. FLACSO. Vol.30, N.2. México.
- Watson, Adam (1992). *The evolution of international society*. Ed. Routledge. USA.
- Yarmolinsky, Adam (1967). *United States military power and foreign policy*. Ed. The University of Chicago.

*Documentos*

- Folios. (1999). *Las relaciones Estados Unidos-México hacia el 2000*. En Este País. México, Septiembre.
- NSC (National Security Council) (1980). *Documents of NSC, 1947-1977. Microfilms. Project of University Publications of América*. Ver Reel Index. Washington, D.C.
- SELA. (1991). *La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y El Caribe con los EEUU*. Caracas.

*Documentos, direcciones electrónicas, etc.*

- ACCESS [www.4access.org](http://www.4access.org) Arms Control Association (ACA) [www.igc.apc.org/ACA](http://www.igc.apc.org/ACA)
- Arms Control and Disarmament Agency (ACDA) [www.acda.org](http://www.acda.org)
- - Bonn International Conversion Center (BICC) [bicc.uni-bonn.de](http://bicc.uni-bonn.de) British American Security Council (BASIC) [www.basicint.org](http://www.basicint.org) Brookings Institute [www.brook.edu](http://www.brook.edu) Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) [www.sipri.se](http://www.sipri.se)
- CMDA. Ver Declaraciones de la CMDA (1995 - 2008).
- Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado
- de Estados Unidos. Sitio en la Web: <http://usinfo.state.gov/espanol/> / : [www.oas.org](http://www.oas.org)
- <http://search.epnet.com/direct.asp?an=9212282383&db=aph>">Security in the Americas: Challenges and opportunities
- [www. Red de seguridad y defensa de América Latina](http://www.reddeseguridadydefensa.org).
- [www de la OEA](http://www.oea.org)
- [www.jidOEA/JIDChile.htm](http://www.jidOEA/JIDChile.htm).

Tabla N° 1				
Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) (1995-2010)				
Clave CM	Conferencia	Fecha	Ciudad	País(es) sede(s)
CM01	Primera	24 al 26 julio 1995	Williamsburg, Virginia	 EE. UU
CM02	Segunda	7 y 9 octubre 1996	San Carlos de Bariloche	 Argentina
CM03	Tercera	29 noviembre al 3 diciembre 1998	Cartagena de Indias	 Colombia
CM04	Cuarta	16 al 21 octubre 2000	Manaus	 Brasil
CM05	Quinta	18 al 22 noviembre 2002	Santiago de Chile	 Chile
CM06	Sexta	16 al 21 noviembre 2004	Quito	 Ecuador
CM07	Séptima	1 al 5 de octubre 2006	Managua	 Nicaragua
CM08	Octava	2 al 6 de septiembre 2008	Banff, Alberta	 Canadá
CM09	Novena	22 al 25 de noviembre 2010	Santa Cruz de la Sierra	 Bolivia

Fuente: Tabla elaborada por Carlos Antonio Foo Kong F. y Herminia C. Foo Kong Dejo

Tabla N° 2					
Cumbre de las Américas (1994-2009)					
Clave CA	Año	Cumbre	Fecha	Ciudad	País(es) sede(s)
CM01	1994	Primera	9 al 11 diciembre	Miami, Florida	 Estados Unidos
	1996	Desarrollo sostenible	7 al 8 diciembre	Santa Cruz de la Sierra	 Bolivia
CM02	1998	Segunda	18 al 19 Abril	Santiago	 Chile
CM03	2001	Tercera	20 al 22 Abril	Quebec	 Canadá
	2004	Cumbre extraordinaria	12 al 13 Enero	Monterrey	 México
CM04	2005	Cuarta	4 al 5 diciembre	Mar del Plata	 Argentina
CM05*	2009	Quinta	17 al 19 Abril	Puerto España	 Trinidad y Tobago

\*A partir de esta Cumbre, se propone regularizar su convocatoria para cada 3 años.

Fuente: Tabla elaborada por Carlos Antonio Foo Kong F. y Herminia C. Foo Kong Dejo. Con datos extraídos de los documentos del departamento de Estado de los EE. UU. [www.america.gov](http://www.america.gov) / [www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk) / [www.telesurtv.net](http://www.telesurtv.net) y otros. Iconos de <http://es.wikipedia.org>

<b>Tabla N° 3</b>		
<b>Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) (1960-2008)*</b>		
<b>Año(s)</b>	<b>Ciclo de la Conferencia</b>	<b>País(es) sede(s)</b>
2007-2008	XXVIII	Argentina
2006-2007	XXVII	Brasil
2004-2005	XXVI	Argentina
2002-2003	XXV	Canadá
2000-2001	XXIV	Chile
1998-1999	XXIII	Bolivia
1996-1997	XXII	Ecuador
1994-1995	XXI	Argentina
1992-1993	XX	Brasil
1990-1991	XIX	EE. UU.
1988-1989	XVIII	Guatemala
1986-1987	XVII	Argentina
1984-1985	XVI	Chile
1983	XV	Venezuela
1981	XIV	EE. UU.
1979	XIII	Colombia
1977	XII	Nicaragua
1975	XI	Uruguay
1973	X	Venezuela
1969	IX	EE. UU.
1968	VIII	Brasil
1966	VII	Argentina
1965	VI	Perú
1964	V	EE. UU.
1963	IV	EE. UU.
1962	III	EE. UU.

1961	II	EE. UU.
1960	I	EE. UU.

\* Países fundadores: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos (EE. UU.), Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Tabla elaborada por Herminia C. Foo Kong Dejo en base a tabla de la CEA.

<b>Tabla N° 4</b>				
<b>CONFERENCIA NAVAL INTERAMERICANA (CNI) (1959 - 2008)</b>				
<b>Clave</b>	<b>N° de Conferencia</b>	<b>Año</b>	<b>Ciudad(es)</b>	<b>País(es) sede(s)</b>
01	I	1959	Balboa, Zona del Canal	Panamá
02	II	1960	Key West, Florida y San Juan	EE. UU. y Puerto Rico
03	III	1962	Viña del Mar	Chile
04	IV	1964	Río de Janeiro	Brasil
05	V	1966	Caracas	Venezuela
06	VI	1971	Newport, R. I.	EE. UU.
07	VII	1974	Mar del Plata	Argentina
08	VIII	1976	Río de Janeiro	Brasil
09	IX	1978	Lima	Perú
10	X	1980	Lima	Perú
11	XI	1983	Lima	Perú
12	XII	1985	Norfolk, Virginia,	EE. UU.
13	XIII	1986	Mar del Plata	Argentina
14	XIV	1988	Mar del Plata	Argentina
15	XV	1990	Viña del Mar	Chile
16	XVI	1992	Lima	Perú
17	XVII	1994	Punta del Este,	Uruguay
18	XVIII	1996	Petrópolis	Brasil
19	XIX	1998	Viña del Mar	Chile
20	XX	2000	Cartagena	Colombia
21	XXI	2004	San Diego, California,	EE. UU.
22	XXII	2006	Mar del Plata	Argentina
23	XXIII	2008	Guayaquil	Ecuador

Fuente: Tabla elaborada por Herminia C. Foo Kong Dejo.

Tabla N° 5								
CONCENTRADO TEMÁTICO DE LA <i>CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS</i> (1995-2008).								
Temas	Primera CMDA: Williamsburg, Virginia. EE. UU. 24-26 Julio, 1995	Segunda CMDA: Bariloche, Argentina. 7 al 9 Octubre, 1996	Tercera CMDA: Cartagena de Indias. Colombia. 29Nov-3Dic, 1998	Cuarta CMDA: Manaus, Brasil. 16-21Oct. 2000	Quinta CMDA: Santiago de Chile, Chile. 19-22 Nov.2002	Sexta CMDA: Quito, Ecuador. 16-21 Nov. 2004	Séptima CMDA: Managua, Nicaragua. 1-5 Oct. 2006	Octava CMDA: Banff, Alberta. Canadá. 2-6 Sept. 2008
Seguridad:	x	x	x	x	x	x	x	x
Seg /Integ. económica	x	--	--	x	x	x (integ. Ec. y Soc.)	x	x (Consensos de la VII CMDA)
Seg/D. Internacional: Defensa de la soberanía, la autodeterminación, la integridad territorial, la no intervención, la solución pacífica de controversias, el y el derecho a la autodefensa.	---	x	x	x	x	x	x	x (principios contenidos en los instrumentos que invoca)
Doctrina:	--	--	--	x	x	x	x (concepción implícita)	x
Multidimensionalidad- globalización: Ecom., pol., soc., militar, policial, ambiental. (pobreza, corrupción)	--	--	--	--	x	x (pobreza y exclusión social)	x	x (implícito en los instrumentos invocados)

Sistema equilibrado: Diferencias regionales	--	--	--	x	x	x	x	x
Prevención de conflictos.	--	--	--	--	x	x	x (implícito en los instrumentos que invoca)	x (implícito en los instrumentos que invoca)
<b>FF. AA. y Democracia.</b>	x	x	x	x	X (los países sin FF. AA. también están obligados con el D. I.)	x	x	x (implícito en los instrumentos que invoca)
Control de democrático: subordinación de las FF. AA. a la autoridad civil.	x	x (implícito en el concepto de democracia representativa)	x	x (formación de civiles y su integración a debates sobre defensa y seg.)	x	x	x (implícito en los instrumentos que invoca)	x (se menciona particularmente las situaciones de conflicto)
FF. AA. y Derechos Humanos.	x	x (implícito en el concepto de democracia representativa)	x	x	x	x	x (implícito en los instrumentos que invoca)	x
Educación de las FF. AA. en DD. HH y D. I.	--	--	x	x	x	x	x (implícito en los instrumentos que invoca)	x
Mujeres: equidad y género.	--	--	--	--	x	x (también equidad étnica y otras "minorías" (población civil)	x (implícito en los instrumentos que invoca)	x
<b>Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad:</b>	x	x	x	x	x	x (Proponen nueva generación de MFCM)	x	x

Transparencia en los asuntos de la seguridad y defensa: Intercambio de información.	x	x	x	x	x	x	x	x
Comunicación sobre gastos de defensa.	x	--	--	x	x (con "Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa". CEPAL, noviembre 2001)	x	x (implícito en los instrumentos que invoca)	x
Diálogo cívico militar.	x	--	--	x	x (Recomiendan los ejercicios combinados y evaluación conjunta de experiencias )	x	x (implícito en los instrumentos que invoca)	x (implícito en los instrumentos que invoca)
Libros Blancos.	--	--	--	x	x (retoman los "Lineamientos Sobre la Elaboración de Documentos sobre Políticas y Doctrinas Nacionales de Defensa" CSH/OEA)	X	x (implícito en los instrumentos que invoca)	x (implícito en los instrumentos que invoca)
Adquisición y Registro de armas.	--	--	x	x	x	x	x	x

Deseminado humanitario.	--	--	--	--	--	--	x	x (implícito en los instrumentos que invoca)
CMDA: conocimiento mutuo, intercambio de información, cooperación y generación de confianza.	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Cooperación:</b>	x	x	x	x	x	x	x	x
Participación en operaciones de paz:	x	x	x	x	x	x	x	x
Minas antipersonal.	--	--	x	x	x	x	x	x
Armas de destrucción masiva (biológicas y/nucleares).	--	--	--	x	x	x	x	x
Armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.	--	--	--	x	x	x	x	x
Ciertas Armas Convencionales Consideradas Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados.	--	--	--	--	x	x	x	x

Drogas ilícitas y actividades criminales transnacionales relacionadas.	--	--	--	x	x	x	x	x
Terrorismo	narcoterrorismo	--	--	x	x	x	x	x
Desastres naturales,	--	--	--	x	x	x	x	x
Población, conflictos armados	--	--	--	--	x	x (implícito en los instrumentos que invoca)	x (MINUSTAH)	x (MINUSTAH)
Trata de personas.	--	--	--	--	--	x	x	x
Países pequeños.	--	--	--	---	--	x	x	x
Coordinación con la Conferencia de Ejércitos de las Américas (CEA), el Sistema para la Cooperación de las Fuerzas Aéreas de América (SICOFAA) y la Conferencia Naval Interamericana (CNI).	--	--	--	--	--	x (incluye a la JID)	x (implícito en los instrumentos que invoca)	x (también con: la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), el Comité Directivo de los Jefes Militares de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Sistema de Seguridad Regional (SSR).
Apoyo al Plan Colombia.	--	--	x	x (implícito en los instrumentos que invoca)	x	x	x	x (implícito en los instrumentos que invoca)

<b>Amenazas:</b>	Narcoterrorismo	<p>Crimen organizado: Narcotráfico. Tráfico ilícito de armas.</p> <p>Problemas socioeconómicos: pobreza, crisis, exclusión.</p>	<p>Terrorismo. Armas ilícitas. Desastres naturales.</p> <p>Nota: No se menciona el narcotráfico, salvo en los instrumentos que invoca, a pesar de que la III CMDA discurre en Colombia...</p>	<p>Crimen organizado: Armas ilícitas. Terrorismo. Narcotráfico. Desastres naturales.</p>	<p>Terrorismo.</p> <p>Crimen organizado: Armas ilícitas. Narcotráfico.</p> <p>Guerras.</p> <p>Desastres naturales.</p>	<p>Terrorismo.</p> <p>Crimen organizado: Armas ilícitas. Narcotráfico.</p> <p>Desastres naturales.</p>	<p>Terrorismo.</p> <p>Crimen organizado: Armas ilícitas. Narcotráfico. Corrupción. Trata de personas. Lavado de activos.</p> <p>Desastres naturales.</p>	<p>Terrorismo.</p> <p>Crimen organizado: Armas ilícitas. Narcotráfico. Corrupción. Trata de personas. Lavado de activos.</p> <p>Desastres naturales.</p>
------------------	-----------------	---	---	--	--	--	--	--

Fuente: Tabla elaborada por Herminia C. Foo Kong Dejo.

Nota: Los innumerables instrumentos invocados se mencionan en las tablas anexas que elaboramos por cada CMDA.

REPRESENTACIONES SOCIALES  
DE LA PELÍCULA TROPA DE ELITE:  
EL HOMBRE COMO PREDADOR  
DEL PROPIO HOMBRE

Sonia Grubits,  
Elias dos Santos  
Silva, José Ángel Vera Noriega

“¿Que si me gusta la vida? ¡Es obvio que sí! Es más, no consigo vivir sin ella.”  
(E. S. S.)

**RESUMEN**

La propuesta del presente artículo es la de un análisis de las muchas formas de violencia encontradas en la película *Tropa de Elite*, del cineasta José Padilha y verificar cuáles son las representaciones sociales de violencia constatables en los cuatro grupos enfocados en la obra, a saber: el Batallón de Operaciones Especiales (BOPE), la Policía Militar convencional, los traficantes de drogas de las *favelas* y los jóvenes universitarios de clase media alta. Valiéndose de un tipo de investigación documental, este estudio establece una relación entre los conceptos de violencia y la Teoría de las Representaciones Sociales. Concluye que las representaciones sociales de la violencia condicionan el fomento de determinados trazos de la personalidad de los individuos en relación a los diversos grupos a los que pertenecen. Así, también la configuración de percepciones, valores y creencias, aspectos que, sumados y de manera gradual conducen al ser humano a manifestar formas de comportamiento acordes con el sentido común que impera en los núcleos sociales en los que se inserta.

**Palabras Claves:** Representaciones Sociales; Violencia; Batallón de Operaciones Especiales.

## Abstract

This present article promotes an analysis of the many forms of violence depicted in the movie *Tropa de Elite*, by the producer José Padilha, with the aim of verifying the social representations of violence observable at the four focalized groups presented in such work, namely: the Special Operation Battalion (BOPE), the conventional military police, drug traffickers from the slums and the university students of upper middle class. Using a documental kind research, this study establishes a relation between the concepts of violence and the theory of Social Representation. It can be concluded that social representations of violence conditionate the promotion of certain personality traits of individuals in relation to various groups to which they belong to. As well as the configuration of perceptions, values and beliefs, aspects that together and gradually lead the human being to manifest forms of behavior according to the common sense that reigns in the social nuclei in which it operates.

**Key Words:** Social Representations, Violence, Special Operation Battalion.

Nuestra propuesta es evidenciar algunas de las representaciones sociales de violencia encontradas en los grupos enfocados en la película *Tropa de Elite*, analizar los posibles factores que lo han influido e incluso han determinado la eclosión de las representaciones sociales de violencia en los diversos grupos mostrados en la referida película y, finalmente, discutir algunos de los puntos de contacto entre lo que se exhibe en la película y la forma como se enfrenta la criminalidad actualmente en la ciudad de Río de Janeiro.

La violencia siempre ha acompañado, de algún modo, la trayectoria evolutiva del ser humano hasta nuestros días. Evento multifactorial tanto en sus causas como en los objetivos y consecuencias a los que da lugar, se puede decir que la violencia ya ha sido simbolizada y, por extensión, representada/interpretada de modos tan diferentes como diversas también han sido sus formas de promoción.

Desde el punto de vista conceptual y teórico, el objeto de estudio de este trabajo es la violencia y sus múltiples manifestaciones en el interior de grupos sociales distintos y, más específicamente, en los cuatro grupos principales presentados en la película *Tropa de Elite*: los policías del BOPE, la PM, los traficantes de drogas y los universitarios que utilizan drogas.

En lo tocante al objeto concreto (material) del estudio, la película *Tropa de Elite* es el universo a ser analizado, así como la visión de José Padilha, expuesta en la película, sobre las concepciones de violencia de los grupos que se relacionan inter e intrasocialmente en la película. No es pues, una investigación esencialmente social, aunque lo social sea su principal foco de estudio. Con ello, estamos dejando patente que no se trata de un examen de la realidad policíaca y criminal cariocas, sino de la manera en que estos aspectos se enfocan en la película aquí analizada, independientemente de su grado de verosimilitud.

## LA VIOLENCIA

Presentaremos algunas consideraciones teórico-críticas sobre lo que viene a ser, en líneas generales, la violencia, su delimitación y, de modo más específico, cómo vislumbramos ese complejo proceso a la luz de la Psicología. A lo largo de millares de años, la violencia presentó las más diversas caras y formas, elementos condicionados por la autoría, finalidad, contexto, método y límites inmanentes al acto violento, lo que hace particularmente difícil la presentación de un concepto absoluto, capaz de abarcar lo que la violencia ha sido, es y podrá llegar a ser, así como los procesos, determinantes y variables envueltos en las prácticas violentas.

Iniciaremos en una definición lexicológica, como la de Houaiss (2001, p. 2866) cuando afirma que la violencia es

[...] acción o efecto de violentar, de emplear fuerza física (contra alguien o algo) o intimidación moral contra (alguien); acto violento, crueldad, fuerza [...] ejercicio injusto o discrecional, generación ilegal, de forma o de poder [...] cercenamiento de la justicia y del derecho; coacción, opresión, tiranía [...] fuerza súbita que se hace sentir con intensidad, furia [...] daño causado por una distorsión o alteración no autorizada [...] constreñimiento físico o moral ejercido sobre alguien, para obligarlo a someterse a la voluntad de otro; coacción [...].

Como se ve, la violencia se concibe a partir de algunos de sus sentidos más comunes, pero no hay un intento (incompatible, además, con el propósito lexicográfico) de delimitación de la misma a partir de sus naturalezas, propósitos, circunstancias o efectos, lo que hace a la definición “diccionarizada” incompleta, ya que es una medida léxico-diametral de la violencia.

Si dirigimos nuestra mirada hacia la concepción filosófico-social de violencia, notaremos una cierta similitud, pues, como subraya Chauí (1985, p.35), ésta puede ser concebida a partir de un prisma dual, como es

En primer lugar, como conversión de una diferencia y de una asimetría en una relación jerárquica de desigualdad, con fines de dominación, de explotación y opresión. En segundo lugar, como la acción que trata a un ser humano no como sujeto, sino como cosa. Ésta se caracteriza por la inercia, por la pasividad y por el silencio de modo que, cuando la actividad y el discurso de otro se impiden o anulan, hay violencia.

Tenemos, en esta concepción, una visión que adopta la noción denotativa de la violencia constante en el diccionario, aunque avanza en el sentido de situar al hombre como sujeto de diversas relaciones en las que, si ocurre desigualdad, asimetría y/o “cosificación” que perjudiquen a alguien, habrá innegablemente violencia. Si se posiciona en una perspectiva antropológica y, más específicamente, relacional, la violencia no se caracteriza “[...] como acto aislado, psicologizado por el descontrol, por la enfermedad, por la patología, sino como un desencadenar de relaciones que involucran la cultura, el imaginario, las normas, el proceso civilizador de un pueblo” (Faleiros, 1998, p.37). Ello es especialmente importante para que se comprenda que la violencia, bajo ese prisma, no implicará acciones derivadas de descontrol, patológico o no, sino siempre desde una visión que es cultural, construida socialmente y sabedora de las normas que rigen el contrato social de vivencia y, en especial, de convivencia.

Ristum y Bastos (2004, p.227) resaltan dos posiciones extremas sobre la tentativa de definir lo que es violencia:

Una de ellas focaliza su naturaleza innata, como la posición de importantes etólogos que afirman la existencia de un instinto general de agresión. [...] con base en las formulaciones de Freud, afirma la existencia de un instinto agresivo en el hombre y distingue agresividad de violencia; y la de Figueiredo (1998), que afirma la imposibilidad de una vida social privada de agresividad y violencia, añadiendo que la violencia es estructuradora y constitutiva de la subjetividad humana.

Este es un aspecto que debe quedar bastante claro en este estudio, como lo es la oposición entre etólogos o incluso de científicos que creen en la violencia como manifestación instintiva y aquellos que creen que son los actos violentos producto de un determinado ambiente y de otros factores (afectivos, familiares, etc.) que acaban por determinar un comportamiento violento. Ristum y Bastos (2004, p.228) indican, por otro lado, que

La otra posición mantiene que la violencia tiene sus raíces en el aprendizaje, a ejemplo de la posición de Bandura (1973), que propone, en la perspectiva de la teoría del aprendizaje social, que el comportamiento agresivo se adquiere por modelaje (aprendizaje por observación de modelos) o por experiencia directa y bajo influencia de factores biológicos estructurales. Para Skinner (1976, p. 1982), el comportamiento violento del hombre se

modela en su historia ontogenética y es mantenido por las consecuencias reforzadoras que produce.

En nuestra visión sobre el tema, dado que la elaboramos a partir del análisis de individuos ficticios (personajes de una película), en la perspectiva de la Teoría de las Representaciones Sociales, buscamos una delimitación de violencia que no se mostrase contradictoria con esos factores. En otras palabras y a efectos de esclarecimiento, cuando nos refiramos a la violencia y a sus representaciones, en este trabajo, lo hacemos a partir de los siguientes aspectos, apuntados por Wertham (1967), que ve la violencia, a grosso modo, como algo que presenta algunas (o, raramente, todas) de las siguientes características:

Abuso de poder: toda violencia nace de una desigualdad de poder entre el/los agresor (es) y la(s) víctima(s). Básicamente, se puede afirmar que el violento tiene el poder de causar daños de alguna especie a otro ser humano porque abusa de un poder que una persona detiene en mayor escala que otro individuo. Esencialmente, quien comete violencia lo hace porque tiene, en último término, poder para hacerlo y abusa de ese poder.

Uso de la fuerza: el uso de la fuerza es algo imprescindible a la violencia, pues si ésta adviene de una posición/relación desigual de poder, solamente podrá tener lugar si y cuando alguien use alguna forma de fuerza, sea esta física, moral o de otras especies. Como ejemplo podemos decir que una orden dada por un oficial superior a un subordinado puede contener un considerable uso de fuerza, aunque esté revestida de legitimidad marcial. Forma inadecuada de resolución de conflictos: la violencia, la inmensa mayoría de las veces, es una forma totalmente inadecuada de resolución de conflictos, pues se apoya en un *modus* poco elaborado de acción, independientemente del tipo de conflicto (familiar, social, racial, criminal, etc.). En otras palabras, el individuo que utiliza la violencia en cualquiera de sus formas, lo hace, predominantemente, por desear una vía rápida de resolución, al contrario de lo que ocurre, por ejemplo, en un diálogo con argumentos de parte a parte sobre algo o alguien.

Tiene un origen: toda violencia humana tiene un origen, es decir, se forma a partir de la confluencia de varios factores que, de modos e intensidades diferentes, van erigiendo los mecanismos que llevan a alguien a la violencia. Esta perspectiva excluye, de modo polémico (existen varias divergencias entre psicólogos sociales y etólogos en este campo), la violencia como un instinto, un proceso innato del y en el individuo. Si esta hipótesis se aceptara, le arrebataría al hombre cualquier responsabilidad por sus propios actos, lo que es inaceptable psicológica, psiquiátrica y jurídicamente.

Reproduce un modelo aprendido: en este ítem reposa gran parte de la controversia entre los que defienden la idea de la violencia como instinto y aquellos que creen que la violencia es la reproducción de un modelo aprendido, es decir, ella derivaría de un conjunto de aspectos que, sumados, forman un todo que influye e incluso determina la ocurrencia de violencia.

No es natural: la violencia, en la concepción que adoptamos en este estudio, no es y no puede, bajo cualquier aspecto, ser considerada un acto natural, dado que se aprende, pero no es, en absoluto, una necesidad como el sexo (instrumento de la fecundación) y la comida (instrumento de conservación), por ejemplo. Obviamente, este no es exactamente un punto pacífico entre los diversos estudiosos de la violencia, antes, se trata de un auténtico embrollo, susceptible de críticas de parte a parte.

De nuestra parte (y tenemos que tomar posición en esta problemática), adoptamos la noción de la violencia como consecuencia de un aprendizaje complejo, aunque nítidamente ambiental. Adoptamos como delimitación de violencia la propuesta por Wertham (1967), según la cual se trata de un abuso de poder que se basa en la fuerza y en las desigualdades entre el violentado y el violentador; no es una forma adecuada de solución de conflictos, dado que su acción suele provocar problemas aún mayores; tiene un origen ambiental y reproduce modelos aprendidos, conscientemente o no; y no puede ser considerada algo natural, sino un comportamiento aprendido.

## ESTADO DE VIOLENCIA: EL FASCISMO

Un aspecto que destaca cuando nos disponemos a analizar, aunque sea brevemente, la evolución de la violencia en medio de sociedades organizadas y complejas, es la recurrencia con la que la violencia fue (y es) usada en el sentido de garantizar el dominio del Estado sobre las instituciones y personas que lo integran. De hecho, regímenes políticos diversos, en situaciones y momentos también variados, han empleado y emplean la fuerza coercitiva del poder estatal para intimidar, reprimir, controlar o incluso eliminar personas/grupos (no necesariamente en este orden) que estén en conflicto, por cualesquiera razones, con los mandatarios del Estado.

En este sentido, han de abordarse los llamados regímenes totalitarios, independientemente de su ideología fundadora (izquierdista, anarquista, derechista, etc.), ya que es justamente a la sombra de los gobiernos que se erigen bajo tal égida donde se verifican acciones violentas en escalas que van desde la simple presión psicológica al exterminio. Como explica Escorel (1993, p.50), los regímenes

totalitarios se caracterizan por algo más que la exclusión o el impedimento del pleno usufructo de la condición humana

La exclusión es la imposibilidad de realizar plenamente la condición humana: es no poder ser un ciudadano de su polis. Esta exclusión es distinta de la abolición de derechos políticos y de la supresión del espacio público llevado a cabo por los regímenes autoritarios, despóticos y dictatoriales.

Tenemos así, que un régimen totalitario impondrá al individuo un orden en el que él, persona humana, no tiene más derechos elementales, ni cualquier posibilidad de, agregándose a otros individuos, actuar en una dirección que no se aune con los propósitos del Estado. Se hace innecesario decir que, bajo un régimen político de tal naturaleza, cualquier forma de antagonismo del hombre en relación a los mandatarios políticos será reprimida con formas diversas de violencia.

Teniendo esa aserción como base, no es difícil intuir que, cuanto más totalitario sea el Estado, más poder tendrá él y, justamente para mantener y, quizás, aumentar ese poder, instaurará formas diversas de terror, de barbarie y de violencia en sus múltiples posibilidades, como ocurrió con el desafortunado régimen fascista inmediatamente antes y durante la segunda guerra mundial. Es necesario resaltar, sin embargo, que no estamos afirmando que el fascismo sea el régimen que más violencia practicó, pues en otros regímenes totalitarios, especialmente el comunismo, en la antigua Unión Soviética de Stalin o incluso las dictaduras militares en América del Sur, así como el nazismo en Alemania, entre muchos otros ejemplos, fueron mucho más allá en la práctica de actos brutales contra la población.

Las democracias también incurren en tales “deslices”, aunque de modo menos recurrente. A propósito, es interesante dejar claro que la democracia no es una forma de gobierno localizable en estado “puro”, es decir, sin las máculas comunes del totalitarismo. A priori, podemos afirmar que las democracias, por más establecidas y longevas que sean, poseen “máculas” bastante visibles y violentadoras. Ejemplo de esta afirmación es la aserción de Escorel (1993) de que existen prácticas totalitarias en regímenes no totalitarios que humillaron, ofendieron y torturaron prisioneros sospechosos de conexiones con grupos terroristas.

De este modo, no se puede pensar en regímenes políticos como algo homogéneo, sin aristas o contradicciones, pues tales regímenes, a ejemplo del propio hombre, reaccionan de acuerdo con las circunstancias y éstas no siempre son previsibles o adecuadas a aquello que puede ser mantenido bajo control directo o indirecto. Es necesario evidenciar, pues, que todo y cualquier régimen político puede valerse de la violencia, independientemente de ideologías. Según Adorno (2007, p. 86-87).

Cualquier matiz de ideología prefascista, religiosa o de libre pensamiento, nacionalista o pacifista, elitista o populista, podrá ser tragado por la corriente totalitaria, no importando

las inconsistencias de ese agrupamiento. La racionalidad fascista consiste mucho más en el establecimiento de un sistema omnipotente de poder que en el respeto a algún tipo de "filosofía". Así la importancia del contenido dogmático del *médium* religioso como tal no importa mucho.

Como se desprende de las palabras de Adorno, el fascismo reformuló y amplió el concepto de agresión del Estado, de la autodefensa, pues es para defender a ese individuo "indefenso" que el Estado promueve masacres y actos brutales, haciendo al débil, paradójicamente, fuerte, pues es él quien practica los actos de violencia para, justo después, ser también víctima de la violencia del Estado.

A esta altura, podemos ser inquiridos sobre los porqués de este breve análisis sobre el fascismo. Las respuestas son varias, pero se mantienen como denominadores comunes dos aspectos, a saber: la policía (y las fuerzas armadas, de manera general) y las instituciones, en el modelo fascista, son los mecanismos que permiten al Estado reprimir, coaccionar y manipular al individuo, al mismo tiempo en que aplasta, en la acepción más destructiva del término, al contrario, al desviado y al distante. El segundo elemento es que, en el fascismo, se ataca siempre, aunque el peligro no se concrete o se haga real. Esta concepción, lejos de ya haber desaparecido, se presenta pujante en nuestros días.

Así, en un gobierno donde la violencia es institucionalizada y legitimada, la policía será la punta de lanza de una opción francamente agresiva y destructora en relación a las opciones de confrontación entre ese gobierno y parte de sus oponentes. O sea, se crean las condiciones para que surjan y se fortalezcan los individuos y organizaciones entrenados para agredir, herir, torturar y matar. Se abren las puertas para que surjan los "perros de guerra" que actúan legitimados por las políticas de seguridad pública del Estado (Forsit, 2003).

## TEORÍA DE LAS REPRESENTACIONES SOCIALES

Sobre el estudio de las representaciones que sirve de base teórica para nuestros análisis tejeremos algunas consideraciones sobre la Teoría de las Representaciones Sociales (TRS), las características inmanentes a la misma, así como algunas posibles aplicaciones de este conjunto de saberes en los sondeos psicológico-sociales.

Moscovici (1978) relaciona las representaciones sociales con el sentido común, el predominio del aspecto práctico y cotidiano. En este sentido, Sá subraya que

La cantidad y la forma de las informaciones sobre el objeto, así como el medio por los que ellas se vuelven accesibles para el sujeto, el grado de interés intrínseco o externo que el objeto despierta y la necesidad más o menos preeminente de su conocimiento para el

grupo son variables que ciertamente afectarán - y por ello podrán explicar, por lo menos parcialmente - el contenido y la estructura de la representación (Sá, 1998, p. 71-72).

TRS surge a partir de la visión manifestada por Moscovici (1978) del hombre como un ser partido en dos lados intervinientes: el yo individuo y el yo colectivo, no habiendo una distinción precisa en la interinfluencia de uno en el otro, sino la convicción de que una parte muy significativa de lo que el hombre presenta como trazos individuales son, en suma, aspectos derivados de una permanente interacción con el medio, con el tiempo-lugar que auxilia en la formación y fijación de ciertos caracteres. Así, para entender al individuo, es necesario insertarlo en una perspectiva más amplia, que tome en consideración su lugar en grupos inmediatos y posteriores, en un sondeo que puede ser considerado perenne, ya que no podrá encontrar todas las respuestas que busca, pero sí elementos que comprueben la presencia de la colectividad en cada uno de sus miembros.

La representación orienta las acciones y las relaciones sociales. Es un sistema de predecodificación de la realidad porque ella determina un conjunto de anticipaciones y expectativas. Así, una representación se forma por un conjunto de informaciones, de creencias, opiniones y de actitudes sobre un dado objeto social. Denise Jodelet también enumera aquello que considera características principales de las representaciones sociales, según Ibáñez (1994):

- a) La creación permanente de representaciones se da por la vía de las comunicaciones y acciones interagentes de los miembros y de los propios grupos sociales, trayendo a colación temáticas que permean su cotidianidad;
- b) Su naturaleza es, como se puede deducir de la propia nomenclatura, compartible y, por extensión, colectiva.
- c) Colaboran decisivamente a la delimitación y las características de los grupos sociales y, dentro de ellos, a la existencia de zonas grises comunes a todos los miembros del agrupamiento humano.

Buscando explicar las concepciones de Jodelet, Ibáñez (1994, p.182) esclarece que las representaciones sociales, en visión de aquella autora,

[...] son sociales tanto por la naturaleza de sus condiciones de producción, como por los efectos que engendran y por la dinámica de su funcionamiento, siendo permanentemente influidas por el conjunto de condiciones económicas, sociales, históricas en una determinada sociedad, por los mecanismos de anclaje y objetivación, y por las diversas modalidades de comunicación social.

Jodelet (2001) intenta resaltar que no habrá una representación sin que haya un objeto, lo que retira de ese objeto un valor (idea, noción, simbología) apriorística. Así, a efectos de acción y movimiento, de un objeto se obtiene una (re)configuración

de cada sujeto, que se hace operante y/u operativo tan solamente en las instancias que guardan en sí el binomio sujeto-objeto, algo extremadamente significativo en los análisis literarios y cinematográficos.

Entre los trabajos que contribuyeron al desarrollo y la evolución de la TRS y sus aplicaciones, se encuentra también el de Doise (2001), para quien el uso de esta teoría es extremadamente útil, dado que une el nivel intrapersonal con el interpersonal y de éstos con el grupo, lo que amplía significativamente el ángulo de observación del hombre en sus múltiples interacciones e incluso en los papeles diversos que representa. Para Doise (2001), es nítido que, por intermedio de las representaciones, cada individuo las tiene sobre determinados corpus (objetos concretos o no) sociales, y es perfectamente posible escudriñar los mecanismos de la cognición del grupo (social), luego, es dentro de la TRS que se pueden buscar las respuestas a las indagaciones que sobreponen al individuo y toman cuerpo solamente en el colectivo consciente o inconsciente.

Jodelet (2001) indica por lo menos seis grandes posibilidades de estudios para TRS, que son resumidas por Sá (1998, p.62-63):

Una primera perspectiva se relaciona con la actividad puramente cognitiva por la cual el sujeto construye su representación. [...] Una segunda perspectiva acentúa los aspectos significantes de la actividad representativa. [...] Una tercera corriente trata la representación como una forma de discurso y hace devenir sus características de la práctica discursiva de sujetos socialmente situados. [...] En la cuarta perspectiva, es la práctica social del sujeto lo que se toma en consideración. [...] Para el quinto punto de vista, el juego de las relaciones intergrupales determina la dinámica de las representaciones.

En este estudio, la cuarta concepción nos pareció la mejor coadunada con los propósitos de este estudio. En la actualidad, los estudios que utilizan la TRS como punto de partida y/o referencial del análisis se encuentran en un nivel considerablemente más diversificado que en sus principios, considerando desde el examen de realidades específicas (menores infractores, policías, conductores de vehículos en el tránsito, etc.) hasta abordajes más amplios (la naturaleza de la cognición social en determinadas etnias, las “voces” de los otros presentes en los preceptos y prejuicios de determinados grupos humanos, entre otros), lo que demuestra su enorme potencial de aplicaciones, así como la característica más definidora de las representaciones sociales: lo social en el individuo que solamente es social si es, individualmente, también colectivo.

Los avances en la Teoría de las Representaciones Sociales, sin embargo, no paran por ahí. Abric (2000), por ejemplo, ofreció nuevas perspectivas de análisis al postular la idea del núcleo central. El núcleo central, conforme lo entiende Abric (2000), es el parámetro constante de la representación y, en caso de que sufra

alguna alteración, transformará también la propia estructura representacional, lo que lo hace imprescindible como elemento que funda y da consistencia a las visiones sociales compartidas por los varios grupos. Al tomar conciencia (progresivamente) de los elementos subyacentes al núcleo central, el individuo pasa a construir los modos de apropiación de esa representación, sea a través de la familiarización, sea mediante constructos que concreten lo abstracto, colocándolo en una esfera más comprensible, puesto que es familiar y accesible: el sentido común.

### OBJETO DE ESTUDIO Y ALGUNAS REFLEXIONES

Intentamos hacer uso, en lo tocante a la técnica de investigación, del análisis documental, una vez que la fuente primaria del estudio es una película, es decir, una visión particularizada, restricta, de un cineasta sobre objetos y circunstancias que el llamado “mirar de la cámara” lleva al espectador.

Tropa de Elite fue una de las más caras producciones cinematográficas brasileñas de todos los tiempos. Presupuestada, inicialmente, en ocho millones de reales, Tropa de Elite alcanzó, finalmente, la cifra de 10,5 millones de reales, lo que la sitúa en un nivel pocas veces alcanzado por otras producciones de la cinematografía nacional. Con un elenco relativamente joven, en el que destacan Wagner Moura (Capitán Nascimento), André Ramiro (André Matias), Caio Junqueira (Neto), Milhem Cortaz (Capitán Fábio), Fernanda Machado (María) y Fábio Lago (Baiano), entre otros, Tropa de Elite, a pesar de los elevados costos de producción, en nada se asemeja al estilo norteamericano de filmografía superproducida, antes, por lo contrario, trae a la luz una violencia en la que se ven gran parte de los problemas que, si no son específicos de Brasil, parecen tener una coloración innegablemente brasileña.

Abordado por publicaciones que gozan de prestigio periodístico elevado como *Super Interessante*, *Veja*, *Isto é*, entre otras, la película se muestra bajo ángulos diversos, pero no sin un cierto grado de pasionalismo inspirado en las fuertes escenas de los conflictos diarios entre el BOPE y los traficantes de drogas de los cerros cariocas. Tómese como ejemplo de esta afirmación la corrupción a gran escala de la policía, la criminalización de la pobreza, la violencia de los cerros cariocas y las sanguinarias guerras entre bandos y de estos con la policía. Así y por más que se quieran universalizar las cuestiones que Tropa de Elite hace emerger, es innegable que su foco mayor, por encima de cualquier relación de causa y efecto, es la realidad brutal de las grandes ciudades brasileñas, en especial de Río de Janeiro. Los propios datos numéricos relativos a la película parecen indicar la resonancia que la producción causó en la sociedad.

Pirateadas por funcionarios de la empresa que hizo los subtítulos de la película, copias de la obra fueron vistas por un público no inferior a 11 millones de personas (Bosco, 2007). Tras ser lanzado y sumándose los datos legales, *Tropa de Elite* alcanzó el nivel de, aproximadamente, 16 millones de espectadores, lo que la posiciona como una de las mayores producciones cinematográficas brasileñas. En el momento en que estamos finalizando el artículo en cuestión, la película *Tropa de Elite II* bate todos los plusmarcas de taquilla en Brasil, con un público superior al de la primera película *Tropa de Elite*. Cabe subrayar los cambios en *Tropa de Elite II*, con un nuevo enfoque sobre la acción de las milicias y políticos. Este aspecto, sin embargo, escapa de las propuestas de este trabajo en cuestión.

*Tropa de Elite* se inspira en el libro *La Elite de la Tropa*, de autoría del ex capitán del BOPE, Rodrigo Pimentel, del mayor PM André Baptista y de Luiz Eduardo Soares, sociólogo ligado a la Secretaría de Seguridad Pública de Río de Janeiro (SSP-RJ). Aunque use el relato escrito como punto de partida, la película promueve una adaptación al lenguaje cinematográfico, lo que la obligó a promover cambios en personajes y situaciones sin, pese a ello, huir del elemento más importante del libro: la esencia de la formación y actuación de los policías del BOPE (Pimentel, Baptista y Soares, 2006).

Dirigido por José Padilha, que viene acompañando al BOPE desde la desastrosa tentativa de acabar con el secuestro del autobús de la línea 174, *Tropa de Elite* fue rodado entre septiembre y noviembre de 2006, en diversos locales en Río de Janeiro. Fátima Toledo, que ya fue directora de la FEBEM, fue la responsable de la preparación de los actores, optando por dividirlos en cuatro grupos distintos: policías del BOPE, PM convencional, traficantes y los jóvenes de la universidad. Con ello, logró obtener un comportamiento basado en una visión siempre parcial de los actores, nunca una panorámica general que, normalmente, éstos poseen. De este modo, se aproxima a la vida real, donde los universitarios difícilmente tienen una noción apropiada de cómo es el cotidiano de un grupo de traficantes en la *favela*, así como de las acciones y del trabajo del BOPE o incluso de la PM y viceversa (Ribeiro, 2007).

Rodado, en las escenas de acción, en el teatro de operaciones real del BOPE, la película, en diversos momentos, se vio amenazada y/o perjudicada por actitudes que difícilmente se verían en otras producciones cinematográficas. Uno de los primeros problemas se dio cuando una furgoneta, cargada con 91 armamentos reales modificados para dar tiros de fogeo, fue robada por traficantes. Ni el vehículo ni las armas fueron vistos nuevamente, lo que obligó a la dirección de la película a encomendar otro lote de armamentos, a un costo considerable. Los rodajes también sufrieron reveses con la comunidad y las cuadrillas que controlan

el cerro *Chapéu Mangueira*, pues la PM ocupó el local, sin aviso previo al equipo, por dos veces, lo que causó irritación a los vecinos, pues estos hacían responsable de la ocupación a Padilha y a sus auxiliares. Los productores de la película fueron obligados a pagar cerca de dos mil reales a traficantes para hacer algunas escenas dentro de la comunidad, según lo que fue investigado por el equipo de periodistas de la Revista VIP (Ribeiro, 2007).

Un dato también significativo en *Tropa de Elite* es que, durante los rodajes, el equipo de Padilha tuvo la consultoría de policías del BOPE, por un lado, y de traficantes de drogas, por el otro. Ambas consultorías fueron relevantes, respectivamente, por mostrar la forma “adecuada” de torturar a una persona con el saco plástico usado por los policías del BOPE; así como matar a las personas quemándolas en el “microondas” (forma de asesinato particularmente bárbaro, en el cual la víctima es colocada dentro de una pila de neumáticos y, enseguida, se le moja el cuerpo con gasolina o queroseno, siendo prendido fuego a continuación). En varios momentos los actores se vieron en el riesgo de ser alcanzados por la guerra diaria de los cerros, incluso en la escena donde prenden fuego ficticiamente a uno de los personajes, iniciativa que, por poco, no dio inicio a un tiroteo entre cuadrillas rivales.

La busca por el mayor realismo posible, a propósito, llevó a Padilha a usar policías verdaderos del BOPE en algunas escenas, lo que confirió una apariencia verídica a determinadas imágenes. Otro dato que revela la tensión en los bastidores de la película es el hecho de que los personajes, en gran parte de las tomas externas en la *favela*, usen chalecos antibalas verdaderos bajo la ropa (Versignassi, Narloch y Ratier, 2007). Las informaciones sobre los bastidores e incluso sobre su exposición/comercialización tuvieron que ser, en gran parte, basadas en informaciones periodísticas, sea por la inexistencia (hasta el momento en que escribimos este artículo) de libros y datos oficiales, sea aún por la repercusión inmediata de la película, lo que impidió una visión general más profunda.

No obstante, se trata de informaciones imprescindibles para comprender la dimensión de la película en que, aparentemente, “La sociedad ansiaba [...] por esa bofetada en la cara dada por el capitán Nascimento [...]” (Carneiro, 2007, p.82). Conforme intentamos evidenciar a lo largo de la investigación, la violencia siempre caló, en alguna escala y/o de algún modo, la vida social del ser humano, alcanzando desde niveles más bajos, en los cuales el acto de agresión se encuentra disimulado o diluido en el habla, en los gestos o incluso en las no acciones, hasta niveles en los que la barbarie y la brutalidad extremas son la tónica predominante.

## CONCLUSIONES

Nuestra propuesta fue promover la recepción crítica de la película *Tropa de Elite* a partir de las representaciones sociales de violencia en ella constatables, motivados no sólo por lo inédito del tema, sino también por la flagrante emergencia temática subyacente no tanto al BOPE mostrado en la película, sino a la tropa real cuatro veces mayor en nuestros días. Los resultados alcanzados por el trabajo y el alcanzar de los objetivos que nos proponíamos nos permitió constatar que las representaciones sociales de violencia encontradas en la obra son por tal forma coadunadas con un estado que podríamos denominar terrorismo psicológico, físico y material en tiempo integral, que se hace difícil de creer que una tropa formada por verdaderos “perros de guerra” sea la única respuesta que puede, por ahora, ser dada a los traficantes de los cerros cariocas.

La brutalidad representada socialmente como rutina, la tortura, incluso la de los propios soldados, concebida como medio legítimo de obtención de información y el asesinato sistemático como única medida capaz de enfrentar el poderío de los traficantes suenan como una especie de herejía moral, legal y policíaca, ya que no apenas afronta al Estado de Derecho como coloca a ese propio Estado en evidencia al demostrar que, en la vida real, el BOPE es aún más violento que lo mostrado en la película, que su efectivo ya es cuatro veces mayor, que la PM convencional, definitivamente, se omite o se corrompe, pero no llega a promover ninguna acción efectiva de enfrentamiento a los marginales. Es obvio que no podemos simplemente transponer los eventos presentados en la película a la rutina carioca, ni esta es, a priori, nuestra intención. Lo que es innegable, sin embargo, es que el BOPE, considerado la mejor tropa de combate urbano del mundo, no es un simple producto de la fantasía creadora de un guionista y de la habilidad de dirección del cineasta José Padilha, sino un cuerpo del ejército que no para de crecer, tanto en términos cuantitativos, como cualitativos (los requisitos para hacer parte de la tropa son cada vez más rigurosos).

Las escenas en las que las representaciones de violencia de los policías quedan evidentes, aunque sean fuertes, no traen a colación la verdadera cuestión que subyace al trabajo del BOPE, que es: ¿será que entrenar exhaustivamente, reconfigurar identidades y legitimar, si es que ese término cabe, que los homicidios son el único camino para la tropa de elite? Al ver el sufrimiento de los candidatos en la semana de infierno, derivado principalmente del sadismo de los instructores y de su visión distorcida de cómo instruir a un soldado de elite, no podemos dejar de pensar que, inmerso en un ambiente de violencia extrema de todas las naturalezas,

no se puede esperar de un integrante del BOPE nada menos que una actitud de “perro de guerra”.

Y, si adoptamos esa línea de raciocinio, ¿tampoco estamos obligados a posicionar a ese mismo “perro de guerra” no más como un ser que brutaliza, sino que también fue y es brutalizado, o sea, una víctima más de la violencia? Otro evento preocupante verificado en la formación de la identidad de los hombres del BOPE es el caso de Matias, el oficial legalista que, al inicio de la película, creía en la estrecha interrelación entre policía, legalidad y justicia, pero, finalmente, termina por transformarse en un nuevo Capitán Nascimento.

Este tipo de transformación preocupa porque el “stock” de oficiales impiedosos, cuya misión es, sin ninguna exageración, “entrar a la favela y dejar cuerpos en el suelo”, será siempre inextinguible mientras el BOPE sea capaz de instruir individuos que pasen a creer que matan, de hecho, la muerte. Es una alianza rígidamente formada por hombres que creen en la justicia, pero no en su vertiente legalista sino la impiedosa y brutal. Por otro lado, las representaciones sociales de violencia, criminalidad, corrupción y otras que tales presentes en la PM convencional también parecen ser suficientemente poderosas para formar a otros capitanes Fábio y mantener la corporación en el lastimoso estado en que se encuentra.

Desde una perspectiva más amplia, la película Tropa de Elite hace emerger cuestiones que, analizadas a la luz de las representaciones sociales de violencia, se muestran alarmantes tanto por su recurrencia como por la dimensión que presentan. Dicho de otro modo y segmentándose las representaciones sociales de violencia encontradas en la película, podemos, a título de síntesis, enumerar:

a) La Policía Militar, en los moldes en que se presenta, reúne un cuerpo de individuos cuya gran mayoría ve en la violencia un medio legítimo de obtener, a través de sus funciones, aquello que de otro modo no obtendrían: dinero, “regalos”, bienes en general, etc. Se trata de una visión colectiva que no apenas manipula el papel del policía militar, sino que da cabida a acciones criminales y violentas de diversas naturalezas, lo que, sin embargo, no aparenta causar preocupaciones a los soldados, pues se trata de actividades debidamente ancladas y objetivadas como “normales”.

Sin que emitamos un juicio de valor sobre tales representaciones sociales (son componentes de una identidad colectiva pasible de valoración, pero no es eso lo que se enfoca en este trabajo), no podemos, sin embargo, dejar de reflexionar sobre sus implicaciones en la vida de centenas de millares de personas que, en el Río de Janeiro real, raramente hay en la policía un cuerpo entrenado para “servir y proteger”. La facilidad con la que tales representaciones sociales se apropian por los miembros de la PM, por otro lado, deja patente la idea de que muy poco se puede

hacer para alterar ese cuadro, a menos que se renueven, de modo profundo, las tropas policiales cariocas.

b) Los traficantes, por lo menos en los moldes en que se encuentran organizados y actúan en la película, parecen compartir el mismo tipo de sentido común de violencia de los hombres del BOPE, con la diferencia, significativa, que su radio de acción es considerablemente más amplio. De hecho, mientras que para los hombres del BOPE las representaciones de violencia recaen sobre un grupo específico (los traficantes y los bandidos), del otro lado de la barricada la violencia no parece tener cualquier tipo de contención, pudiendo alcanzar a la policía, los propios traficantes, grupos rivales, etc. Para los bandidos, las representaciones sociales de violencia se amplían de modo que se abarque todo el universo en el cual se insertan, o sea, no hay acto violento que no pueda ser practicado siempre que sea necesario. Se tiene, pues, una forma representativa social de violencia considerablemente más amplia que la de los otros grupos mostrados en la película.

c) Los universitarios y más precisamente, sus representaciones sociales de violencia, se constituyen en un grupo aparte porque no solamente no consiguen percibir en sí mismos cualesquier resquicios de violencia, como lo demuestran, en un sentido común ampliamente diseminado, donde la policía es la única que promueve la violencia, que los pobres son siempre las víctimas, nunca los culpables y que los traficantes son apenas un producto de un ambiente que no les dio otra opción a no ser volverse criminales. Los jóvenes no parecen entender que cada *porro* fumado o cada raya de cocaína esnifada puede costarle muy cara a alguien, en términos de violencia.

Criados en un ambiente distante de los medios policiales corruptos de la PM convencional o de la violencia cotidiana del BOPE, la policía, para esos jóvenes, es apenas el resultado de titulares de periódicos o reportajes televisivos dando cuenta de acciones violentas, corruptas y otras parecidas. Del mismo modo, subir el cerro para trabajar en una Organización No Gubernamental (ONG) allá situada y, al mismo tiempo, hacer uso de drogas bajo los auspicios “hospitalarios” de los traficantes dan al sentido común imperante entre los miembros de este grupo percepciones que se resumen en: la policía es violenta y cobarde; los pobres son siempre víctimas; el traficante es un *tío* fantástico; y, ellos nada tienen que ver con la violencia, pues no son violentos ni auxilian en la promoción de actos brutales. Cuando el Capitán Nascimento afirma, sin medias palabras, que tales jóvenes (*playboys*) sostienen parte considerable del tráfico de drogas y de la consiguiente violencia advenida del “movimiento” (actividades de compra y venta de drogas), no lo hace apenas por considerar a tales personas blanco de su ira, sino también porque la actitud inconsecuente de aquellos que viven en los “apartamentos de la zona sur” (área

más noble de Río de Janeiro), oriunda de sus representaciones sociales de violencia, tienen repercusión en toda la cadena del tráfico, con las brutales acciones a las que ya nos referimos varias veces en este estudio.

Tenemos, pues, como resultado del análisis de las representaciones sociales presentes en *Tropa de Elite*, dos constataciones esenciales: el BOPE necesita y va a continuar instruyendo “perros de guerra”; y la PM convencional necesita y va a continuar instruyendo policías corruptos. Del mismo modo, los traficantes se van a armar cada vez más para hacer frente al considerable aumento del poder bélico del BOPE (anexos a, b, c, d, e, f) y los usuarios “sociales” de drogas continuarán dando su contribución a la explosión de violencia advenida de las confrontaciones entre tales grupos. El saldo de esta ecuación perversa se verá en las estadísticas de “homicidios en misión”.

Más grave aún es pensar que el Estado de Río de Janeiro, en lo tocante a la seguridad pública, puede estar apenas repitiendo la desgraciada fórmula seguida por el fascismo en la Italia de los años 40: el ejercicio de la violencia por el Estado como medio para la existencia y manutención de este mismo Estado. Si por un lado no se puede tildar a la película de José Padilha de fascista (el cineasta es asumidamente un ideólogo de derechas) sin ser injustos, por otro lado sería una ingenuidad no mencionar que, de la manera como se encuentra estructurada la seguridad pública carioca y del poder cada vez mayor dado al BOPE, existe una tendencia fascista que es compartida por los responsables de las políticas públicas de contención de la criminalidad en Río de Janeiro. Obviamente, ello es incompatible y está a contramano de un país que es democrático, como lo es Brasil. Con todo, y parafraseando al Capitán Nascimento, “¿quién dijo que la vida es fácil?”.

Por más que ese tono discursivo pueda parecer excesivamente pasional, no desentona de la película y del asunto que se propuso analizar, pues si algo puede ser dicho con seguridad en relación a *Tropa de Elite* es que se trata de una película que causa impactos emocionales significativos, que no pueden ser ignorados pura y simplemente, incluso porque opera con aspectos de una realidad que llega a ser irreal en algunos de sus momentos y desdoblamientos. Identificamos también la necesidad de una seria reflexión sobre una ciudad que, cada vez más, necesita “perros de guerra” a su servicio.

Anexo a: **EL MUNDO (IR)REAL DEL BOPE... SOLDADO DEL BOPE EN LA ACTUALIDAD** *El símbolo del BOPE: puñal en la calavera (Caveirão (blindado) del Bope, 2006).*



Anexo b: *El símbolo del BOPE: puñal en la calavera (Caveirão (blindado) del Bope, 2006).*





Anexo e: EL NUEVO CARRO DE COMBATE (Caveirão (blindado) del Bope, 2006).



Anexo f: Nascimento, Neto y Matias en la segunda fase del entrenamiento (Caveirão (blindado) del Bope, 2006).



Anexo g: **LAS ARMAS DEL BOPE** (2010): Fusil HK PSG; Fusil Para-FAL; Fusil AK-47; Fusil Colt M4A1; Fusil HK G3; Sub-ametralladora HK MP5; Fusil Colt M-16; Granada de Luz y sonido; Ametralladora ligera HK21 A1; Carabina M-1; Pistola Taurus PT 92; Pistola Taurus PT 100 Explosivos militares (Armas y Equipamiento del Bope, 2010).

## REFERENCIAS

- Abric, J.C. (2000). A abordagem estrutural das representações sociais. In: Moreira, A. P. S.; Oliveira, D. C. (orgs.). *Estudos interdisciplinares de representação social*. 2. ed. Goiânia: AB Editora.
- Adorno, S.; Pasinato, W. A justiça no tempo, o tempo da justiça. *Temposoc.*, São Paulo, v. 19, n. 2, nov. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702007000200005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702007000200005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 17 nov. 2008.
- Almeida, L.S. de (2007). Mãe, cuidadora e trabalhadora: as múltiplas identidades de mães que trabalham. *Rev. Dep. Psicol., UFF* [online], vol. no. 2, p. 411-422. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-80232007000200011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-80232007000200011&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 25 out. 2010.

- Armas e Equipamento da Tropa de Elite. Disponível em: <<http://pessoas.hsw.uol.com.br/policias-de-elite4.htm>>. Acesso em: 23 out. 2010.
- Boscov, I. (2007). Abaixo a mitologia da bandidagem. In: *Revista Veja* – edição 2030. Carneiro, M.. A realidade, só a realidade. In: *Revista Veja* – edição 2030.
- Brasiliense, D. R. (2008). *Senso comum, memória e identidade*: as representações sociais do discurso do jornal O Globo sobre o caso “Candelária”. Disponível em: <<http://www.redealcar.jornalismo.ufsc.br/cd3/jornal/danielleramosbrasiliense.doc>>.
- Caveirão do Bope (2006). Disponível em: <[http://www.google.com.br/#hl=pt-BR&source=hp&biw=&bih=&q=caveir%C3%A3o+do+bope&btnG=Pesquisa+Google&aq=f&aqi=&aql=&oq=caveir%C3%A3o+do+bope&gs\\_rfai=&fp=9225624b5a5e7353](http://www.google.com.br/#hl=pt-BR&source=hp&biw=&bih=&q=caveir%C3%A3o+do+bope&btnG=Pesquisa+Google&aq=f&aqi=&aql=&oq=caveir%C3%A3o+do+bope&gs_rfai=&fp=9225624b5a5e7353)>. Acesso em: 14 out. 2010.
- Chauí, M. (1985). Participando do debate sobre mulher e violência. In: *Perspectivas antropológicas da mulher*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Doise, W. (2001). Cognições e representações sociais: a abordagem genética. In D. Jodelet (Ed.). *As representações sociais*. Rio de Janeiro: UERJ.
- Escorel, S. (1993). Exclusão social fenômeno totalitário na democracia brasileira. *Saúde soc.*, São Paulo, v. 2, n. 1. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12901993000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12901993000100005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 14 jan. 2009.
- Faleiros, V. de P. (2003). Redes de exploração e abuso sexual e redes de proteção. In: Forsit, F. *Cães de guerra*. 2. ed. São Paulo: Record.
- Guimarães, Á. M. (1996). *A dinâmica da violência escolar. Conflito e ambigüidade*. Campinas: Autores Associados.
- Houaiss, A. et al. (2001). *Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa*. São Paulo: Objetiva.
- Ibañez, T. (1994). Representaciones sociales teoría y método. In: *Psicología social constructorista*. México: Universidad de Guadalajara. p. 153-216.
- Jodelet, D. (2001). As representações sociais: um domínio em expansão. In: *As representações sociais*. Jodelet, Denise (org). Tradução Ulup, L.. Rio de Janeiro: EdUERJ.
- Moscovici, S. (1978). *A representação social da Psicanálise*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Moscovici, S. (2004). *Representações sociais: investigações em psicologia social*. Tradução de Guareschi, P. Petrópolis: Vozes.
- Pimentel, R.; Batista, A.; Soares, L. E. (2006). *Elite da tropa*. São Paulo: Objetiva.

- Ribeiro, F. (2007). Homens de preto. In: *Especial Vip*. Rio de Janeiro: Abril.
- Ristum, M.; Bastos, A. C. de S. (2004). Violência urbana: uma análise dos conceitos de professores do ensino fundamental. *Ciência & Saúde Coletiva*, 9(1):225-239.
- Sá, C. P. de. (1998). *A construção do objeto de pesquisa em representações sociais*. Rio de Janeiro: EdUERJ.
- Silva, E. E. dos S. (2010). *As representações da violência no filme Tropas de Elite*. (Dissertação de Mestrado). Campo Grande-MS: Universidade Católica Dom Bosco.
- Versignassi, A.; Narloch, L.; Ratier, R. (1967). A tropa revelada. In: *Revista Superinteressante* – Ed. 245 – Nov/2007. Rio de Janeiro: Abril, 2007.
- Whertan, F. (1967). *A marca da violência*. Tradução de Contijo L. de Carvalho. São Paulo: Ibrasa.



TRANSFERENCIAS  
CONDICIONADAS DE INGRESOS  
PARA ADOLESCENTES Y  
PROCESOS DE AMPLIACIÓN DE  
DERECHOS. UNA RELACIÓN  
CONTRADICTORIA

Valeria Llobet y Alberto Minujin

**RESUMEN**

La presente ponencia explora tres de los primeros programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos enfocados en población adolescente: el Projovem Adolescente de Brasil, el Opportunity NY de la ciudad de Nueva York y el Proyecto Adolescente de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Con diferencias y similitudes entre sí, los programas comparten la definición del problema a abordar como exclusión o desconexión adolescente. La extensión de las TCI (CCT en inglés) a la población adolescente y a una definición del problema que excede la pobreza por ingreso (tal el foco canónico de estos programas) es relativamente novedoso. La aproximación utilizando el marco de exclusión, amplía la problemática a dimensiones que no son las habituales en muchos de los estudios sobre CCTs. En este sentido, es oportuno estudiar estos programas a la luz de los debates sobre los significados y alcances de inequidad, ciudadanía e inclusión. Las preguntas que se abordarán en esta ponencia exploran las dimensiones prácticas involucradas en la definición de inclusión y de ciudadanía subyacente a los programas.

**Palabras clave:** Transferencias Condicionadas de Ingresos, Adolescentes, Ciudadanía, Inclusión Social

**Abstract:**

This paper explores three of the first Conditional Cash Transfer programs (*Transferencias Condicionadas de Ingresos*) focused on the adolescent population:

*Projovem Adolescente* of Brazil, New York's Opportunity NY, and *Proyecto Adolescente* from the Province of Buenos Aires, Argentina. With both similarities and differences between them, these programs share the definition of the problem they are dealing with as adolescent exclusion or disconnection. The extension of the CCTs (Conditional Cash Transfer programs) to the adolescent population and using a definition of the problem that goes beyond income poverty (the canonic focus of these programs) is relatively novel. The approach, utilizing the framework of exclusion, opens the problematic to dimensions that are not the usual ones in many studies on CCTs. In this sense, it is opportune to study these programs in light of the debates about the meanings and reaches of inequity, citizenship and inclusion. The questions that we tackle in this paper explore the practical dimensions involved in the definitions of inclusion and citizenship underlying the programs.

**Key words:** Conditional Cash Transfer programs, Adolescents, Citizenship, Social Inclusion

### La ampliación de la ciudadanía infantil en las políticas sociales

A partir de la suscripción de la Convención de Derechos de la Infancia, del desarrollo basado en derechos promovido por agencias internacionales, y de las tendencias a la reformulación del consenso dominante en la década pasada respecto al estado mínimo, se ha comenzado en la década pasada un proceso de transformación de las políticas sociales dominantes. Éstas desarrollan las siguientes tendencias: una concentración de esfuerzos por parte de los estados en la infancia, un creciente interés por reducir la pobreza infantil y un consenso general respecto a la consideración de los niños/as como ciudadanos. No obstante ello, hay razones para sostener dudas respecto a la extensión y sostenibilidad de tales logros. Más aún, parece posible encontrar en el tipo de enfoques dominantes la semilla de la terminación de "la ciudadanía tal como la conocemos", parafraseando la poco feliz frase del ex presidente Clinton refiriéndose a la protección social en Estados Unidos.

La iconización de los niños/as y adolescentes como "inversión" y como "capital humano" de las sociedades en sí mismos implica una interpretación de los niños como "en desarrollo", "en proceso", y no como seres actuales (Fawcett, 2004 en Lister, 2006): "el énfasis actual en las expectativas de vida de los niños requiere

*enraizarse en una preocupación equivalente respecto del bienestar infantil y el florecimiento de los niños como niños” (Lister, 2006: 330).<sup>1</sup>*

Dobrowsky y Lister (2002) llaman la atención sobre el hecho de que enmarcar la ciudadanía mediante la adopción de un discurso de exclusión social supone un giro hacia una instrumentalización de la primera. En este contexto, responsabilidades y obligaciones son promovidas por sobre los derechos, y las nociones de ciudadanía más amplias sucumben ante objetivos económicos y una cierta materialización de las necesidades (Haney, 2002). Al mismo tiempo, éstas concepciones estrechas de la ciudadanía son entrelazadas con dimensiones morales, que regulan los comportamientos de madres y padres, eclipsando su propio bienestar y sus derechos detrás del bienestar futuro de los hijos (Lister: 2006).

La inequidad y la desigualdad en el presente son eludidas a través de un proceso particular de re-enmarcamiento: “[el estado de inversión social] *enfoca en las necesidades de grupos específicos de niños, pero presta poca atención a los determinantes estructurales y de clase social, consecuentemente reinterpreta el asunto como uno de responsabilidad personal en la meta de equiparse uno mismo para poder tomar ventaja de las oportunidades de vida*” (Hendrick, 2005: 56).<sup>2</sup> Este giro personalista en la base de la nueva agenda de la política social parece ser un caso de luchas por la politización y de-politización de necesidades y demandas (Fraser, 1991). Dado este contexto, ¿qué implicaciones prácticas tiene este giro, promovido como el eje de redefinición de las políticas sociales, al considerar la extensión del modelo de CCT a la población adolescente?

### **Las Transferencias Condicionadas de Ingresos**

Entre 1995 y 1997 se desarrollaron en Brasil y México los primeros programas que, tomando como población objetivo a niños y niñas, elaboraron estrategias de “lucha contra la pobreza” desde una perspectiva generacional. Tanto el Bolsa Escola / Bolsa Familia como el Progresa / Oportunidades, establecieron que la deserción escolar encontraba su explicación prioritaria en la capacidad de generación de ingresos de niños y niñas, y la necesidad de los hogares de contar con ellos. De modo tal que reemplazaron los ingresos infantiles con una transferencia monetaria, y establecieron inicialmente como contrapartida para su recepción la

---

<sup>1</sup> Trad. Ppia.

<sup>2</sup> Trad. Ppia.

reinscripción escolar. A menos de 15 años, el modelo de intervención se formalizó como Transferencias Condicionadas de Ingresos, ganó fundamentos más amplios apareándose a e incorporando la estrategia de *risk management* del Banco Mundial, se internacionalizó mediante la iniciativa del mismo Banco, y es hoy la estrategia privilegiada de reemplazo del Estado de Bienestar, superando el estadio de programa para arribar al de modelo de protección social.

En efecto, desde 1990 se constata un nuevo posicionamiento entre las agencias internacionales respecto a políticas sociales y protección social. El mismo parte de asumir el consenso respecto a la necesidad de cambiar el balance entre derechos y responsabilidades a la hora de definir los esquemas de protección (Kimlycka, 1997, Mayer, 2008). El argumento central de este reposicionamiento es que los hogares necesitan ser asistidos por políticas sociales proactivas para poder manejar el riesgo y la inseguridad crecientes, los cuales a su turno son considerados como pilares de la inhabilidad de tales hogares para superar la condición de pobreza (Conway, de Haan, Norton; 2000; *IDS Bulletin* 20 2, 1989; Moser, C. 1998; *World Development* 26, 1; Holzmann, 2008; De Janvry, A et al, 2006). Hay un acuerdo generalizado respecto de la necesidad de asociación entre el Estado y los beneficiarios de la asistencia social para afrontar riesgos e incertidumbres derivados de una economía global. Las TCI se visualizan como las herramientas apropiadas para lidiar con estas situaciones, dado su foco en la promoción de la capacidad de las personas en situación de pobreza para evitar, afrontar o recuperarse de situaciones adversas (Shepherd et. al, 2004, Jones, Vargas and Villar, 2007).

La posición general a la que las evaluaciones de impacto de tales programas han permitido arribar puede sintetizarse como sigue: *“Los programas de TCI han probado ser efectivos en inducir a hogares crónicamente pobres a invertir en el capital humano de sus niños/as [vg atención en salud preventiva y escolarización] al mismo tiempo que han logrado reducir la pobreza”* (De Janvry, A; Sadoulet, E.; Solomon, P; Vakis, R 2006). De este modo, los referidos programas se presentan como una manera de reducir la pobreza en el presente y romper el círculo intergeneracional de la misma.

Las características más generalizadas entre los programas en distintos países son, entonces, que enfocan en hogares con niños en edad escolar, y que ajustan las condicionalidades a la premisa de incentivo a las inversiones en capital humano infantil (de Janvry, A y E Sadoulet, 2005; World Bank, 2009).

## Presentación de los Programas

Los programas analizados se desarrollan en tres países cuyas situaciones socio-económicas y tradiciones de protección social son disímiles, no obstante comparten situaciones de desigualdades persistentes, en especial respecto a la plena inclusión social de las nuevas generaciones. Al mismo tiempo, los tres estados<sup>3</sup> proponen un desplazamiento relativo del foco lógico de las CCTs conocidas, en tanto no se dirigen a paliar la “des-inversión en capital humano” producida por las estrategias de los hogares para lidiar con la pobreza por ingresos. En efecto, ninguno de los programas propone que las y los adolescentes pobres tienen razones de índole económicas para dejar de asistir a la escuela o no ingresar al mercado de empleo. Más aún, lo que mirando a los niños/as es definido como pobreza, al enfocar en los adolescentes es definido como desconexión o exclusión. Presentaremos brevemente algunas características salientes de los programas para fundamentar luego algunos señalamientos analíticos. Éstos no son de índole estrictamente comparativa, dado que tanto las fuentes como los tipos de datos divergen entre casos.

Cada caso es caracterizado en las mismas dimensiones descriptivas, y el análisis es tanto inductivo (con la consideración de las particularidades de cada caso singular) como deductivo (a partir de la aplicación de preguntas teóricamente significativas a los tres casos). Los datos utilizados provienen de entrevistas, relevamiento, entrevistas electrónicas, y datos secundarios (documentación oficial, evaluaciones y monitoreos).

**CUADRO 1: Características principales de los programas**

	<b>Opportunity NYC</b>	<b>Projovem Adolescente</b>	<b>Proyecto Adolescente</b>
Definición del problema	Desconexión en relación con la escuela y el trabajo. Falta de motivación para estudiar, graduarse y progresar en la escuela.	Abandono escolar, embarazo adolescente, tasas de homicidio altas, bajo rendimiento escolar.	Exclusión en relación con pobreza e inequidad.

<sup>3</sup> Nacional en el caso de Brasil, provincial en el caso argentino y local en el caso estadounidense.

Definición de la población	Doble. Adolescentes y niños/as en situación de pobreza para la focalización, y adolescentes "outsiders" en las caracterizaciones.	Adolescentes viviendo en situación de pobreza y beneficiarios de programas seleccionados.	Adolescentes en situación de vulnerabilidad social.
Magnitud del problema	165.000 jóvenes (16-24) desconectados de la escuela y el trabajo, o bajo la línea federal de pobreza (25% del total de personas en el rango etéreo en New York City).	4.5 millones de personas entre 15 y 29 fuera de la escuela sin completar la secundaria y desempleados.	500.000 jóvenes y adolescentes fuera de la escuela y el trabajo.
Transferencia y condicionales	Montos de hasta U\$1800 al año. LP hogares: U\$ 25.000 anuales (cálculo federal) Condicionalidades altamente monitoreadas. Asistencia escolar, pase de librería, pasar de grado, exámenes anuales, acumulación anual de créditos, logros en los exámenes anuales.	Montos de hasta U\$ 328 al año LP aprox. U\$ 1428 anuales (a IBGE, 09/08) Condicionalidades: 70% de asistencia a las actividades del programa (1200 hs en 12.5 hs semanales durante 2 años), 75% de asistencia a la escuela, realizar actividades comunitarias y respetar las reglas de convivencia grupales.	Montos de hasta U\$ 252 al año. LP aprox U\$ 792 anuales mensuales (04/09 INDEC) Condicionalidades: asistencia a las actividades del programa (variable), asistencia o retorno a la escuela, actividades comunitarias, y respetar las reglas de convivencia.
Metas de las condicionales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Cambios comportamental y de valores.</li> <li>2) Cambios en aspectos tales como: grupo de referencia, imagen en el vecindario, recompensas por logros.</li> <li>3) Logros educativos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Educación ciudadana.</li> <li>2) Formación laboral en contextos informales.</li> <li>3) Transformación de normas sociales a través de las normas grupales.</li> <li>4) Inserción escolar</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Formación laboral en contextos informales.</li> <li>2) Cambios culturales y comportamentales mediante actividades comunitarias.</li> <li>3) Mejorar el rendimiento académico mediante actividades extraescolares en contextos informales.</li> <li>4) Inserción escolar</li> </ol>

Fuente: nuestro desarrollo en base a documentación oficial y entrevistas.

## Dimensiones de los programas y ampliación de ciudadanía

¿Cuáles son los ejes por los que pesquisar las direcciones en las que se dirimen los derechos de la población? En primer lugar, recogiendo las críticas de organizaciones y activistas,<sup>4</sup> es necesario revisar la proporción que representan los recursos distribuidos respecto de los necesarios.<sup>5</sup> En el caso de Opportunity NYC, el monto potencial destinado a los hogares supone un máximo del 24% del total anual de ingresos necesarios.<sup>6</sup> Respecto a los ingresos potenciales para las/os adolescentes, su máximo alcanza, por ejemplo, un 39% de los aranceles anuales de la universidad estatal ([www.york.cuny.edu/bursar/tuition-fees.html](http://www.york.cuny.edu/bursar/tuition-fees.html), otoño 2009). El máximo posible, es necesario aclarar, no cuenta con un piso mínimo garantizado. En el caso de Brasil, el monto máximo por hogar alcanza al 78% de los ingresos necesarios para no ser considerado pobre por ingresos. El monto mínimo garantizado alcanza al 26% de los ingresos. El monto mensual por adolescente alcanza a ¼ del salario mínimo. Finalmente, el caso del Proyecto Adolescente es relativamente difícil, en tanto no se vincula directamente con las transferencias realizadas a hogares. En este sentido, el monto directamente entregado a adolescentes alcanzaba a cubrir dos pasajes diarios a valor mínimo, a diciembre de 2008.

En su sentido empírico, “inclusión social” implica el acceso a la universidad, o a un empleo decente, o a poder trasladarse en la ciudad. En estos sentidos, los programas conciben de maneras diferentes la relación entre el monto de dinero disponible y sus resultados en tales términos prácticos. Los balances a hacer son varios. Entre ellos, la relación entre los ingresos totales familiares y la proporción que reciben las/os adolescentes, y su asociación con estrategias que permitan a los mismos sortear los obstáculos locales que terminan en exclusión institucional y en pobreza. Algunos estudios que enfocan en las clases medias muestran cómo la desigualdad es creciente entre población con el mismo nivel de educación. Ello depende de sus carreras y posiciones en el mercado de trabajo, y muy probablemente también de sus redes sociales (Minujin, 2007). Ello obliga a cuestionar la habilidad de los enfoques desarrollados por los programas a la hora de alterar las causas de la

---

<sup>4</sup> La Coalición contra el Hambre de la ciudad de NY estimó que el presupuesto total destinado a las personas en situación de pobreza del estado de New York alcanza a U\$ 150 por persona por año. Las estimaciones del CELS en Argentina relativas al peso de la transferencia del Plan Jefes y del Programa Familias indican que los mismos son insuficientes respecto del monto necesario.

<sup>5</sup> Este cálculo supone sólo aquello que es provisto por el mercado. Las transferencias producidas por los servicios públicos no son incluidas, lo que implica una discusión.

<sup>6</sup> El programa se atiene a la “Regla de Oro” del Banco Mundial, relativa al máximo de subsidio que no se asocia con des-incentivo laboral.

desigualdad y la creación de pobreza en las nuevas generaciones. Estos programas comparten, en términos generales, las limitaciones de las estrategias de CCTs para la ampliación o adquisición de los derechos sociales y en general la ampliación de ciudadanía sustantiva. No obstante esta generalidad compartida, al estar enfocados en adolescentes, la problemática de las desigualdades e inequidades horizontales se hace más importante que entre niños y niñas. De modo específico, las relaciones sociales de género comienzan a tomar fuerza en la determinación de patrones reproductivos y de morbi-mortalidad, así como parecen dar cuenta de performances diferenciales en relación con la educación. En los contextos de crisis global, las adolescentes de los países pobres y en desarrollo están expuestas al riesgo de ser víctimas de redes de trata y tráfico de personas para prostitución, y son las primeras en migrar a centros urbanos o países centrales para ampliar horizontes laborales (Nyumbu and Poulson, 2009; WEDO 2008). Por su parte, la problemática relativa al acceso al primer empleo, altamente asociada al capital social de las familias, aumenta la desigualdad entre adolescentes con similar situación económica y también es afectada por las desigualdades de género, exponiendo a los varones más que a las mujeres a ser captados por las redes de tráfico de drogas y de criminalidad organizada (Donahue, 2009).

Los distintos problemas definidos en el diseño se relacionan con exclusión y desconexión además de pobreza. En Brasil y Argentina, la exclusión es considerada tanto institucional (fuera de la escuela y fuera del trabajo) como social, mientras que las soluciones pensadas descansan en el desarrollo individual de capacidades y habilidades. Ambos programas, por el otro lado, tratan de despegar hacia definiciones de los problemas más ligadas al campo social, mediante la relación entre desigualdad o inequidad, exclusión y derechos, pero mantienen el lastre que supone el foco exclusivo en estrategias personales.

El *Proyecto Adolescente* tiene metas muy amplias que parecen suponer un entendimiento de la exclusión como la situación en que los adolescentes están inmersos.<sup>7</sup> Además, implican que las políticas sociales actuales están fallando en incluirlos en la sociedad, y parecen sostener una perspectiva de ciudadanía activa por parte de las/os adolescentes. En sus fundamentos, llama a la responsabilidad social en la construcción de oportunidades y perspectivas de futuro para las/os adolescentes: *“resulta prioritario buscar alternativas de inclusión de carácter colectivo, asociativo y solidario, que además contribuyan al ejercicio de la responsabilidad social*

---

<sup>7</sup> A pesar de que el mismo ya no se implementa bajo la misma denominación, la persistencia del marco conceptual y las estrategias en el nuevo programa “bandera” de la provincia para la población adolescente, el Programa “Envió”, hace que optemos por el tiempo presente.

compartida, configurando un espacio en el que puedan confluír los aportes de los diferentes actores de la sociedad, ampliando las oportunidades y perspectivas de un futuro de desarrollo para los jóvenes de la provincia” ([http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/programas/e04\\_descripcion.htm](http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/programas/e04_descripcion.htm)). Notablemente, ésta concepción se relaciona con problemas de criminalidad, en tanto una de las metas del programa es “Prevenir y evitar la judicialización y la consecuente institucionalización de los niños, niñas y adolescentes”.<sup>8</sup> No obstante, durante todo el 2008, el Ministro afirmó públicamente en la mayoría de sus intervenciones que los adolescentes condenados socialmente como violentos o criminales eran aquellos excluidos por la sociedad, y no necesariamente criminales. Esta amplia definición de la interrelación entre pobreza, desigualdad y exclusión falla en desarrollar un modelo de determinación sólidamente establecido. En tanto tal, abre la puerta para definiciones abstractas de desigualdad y exclusión que no se llevan muy bien con la vida diaria de las/os adolescentes. Como ha sido consistentemente establecido por diferentes académicas/os de los estudios de género y desarrollo y de ciudadanía, la igualdad abstracta puede actuar, y muchas veces lo hace, como una determinante de la reproducción de la desigualdad (Cornwall, 2002; Kabeer, 2002; White, 2002, Llobet, 2008).

En el caso del *Projovem Adolescente*, la problemática vinculación de exclusión y criminalidad es parte de sus antecedentes, en tanto el Proyecto Agente Jovem contaba entre sus objetivos la reducción de la criminalidad juvenil.<sup>9</sup> La definición más general del programa vincula de manera directa la asistencia social con los derechos ciudadanos, apelando en la fundamentación a la constitución reformada en 1988. De este modo, también este programa procura construir una argumentación de raíz societal y no individualista. La coordinación federal de los contenidos de los proyectos agrega un diálogo entre niveles, ausente en el *Proyecto Adolescente*. Dentro de éstos contenidos, la presencia de educación para la ciudadanía como eje articulador agrega coherencia a los planteamientos. No obstante, las relaciones entre pobreza, exclusión social, exclusión institucional, cultura, siguen siendo relativamente indefinidas e intercambiables.

Las dimensiones que construyen el problema de la “vulnerabilidad adolescente” son las altas tasas de embarazo adolescente, y las altas tasas de homicidio juvenil

---

<sup>8</sup> *Propiciar el acceso en condiciones de igualdad de los adolescentes a los bienes sociales y servicios de la comunidad. Hacer partícipe de las políticas sociales al adolescente, la familia y la comunidad, procurando una participación activa, creativa, comprometida y consciente de la sociedad y sus organizaciones.*

<sup>9</sup> El óbice necesario es que hay amplios sectores plenamente incluidos cuya permeabilidad a los delitos no es menor, sólo cambia el tipo de delitos al que pueden acceder.

(DPSB, 2007).<sup>10</sup> Se mencionan la alta incidencia de mortalidad en la población mayor de 14 años, y la sobre-edad de las/os adolescentes miembros de hogares perceptores del Bolsa Familia. El Departamento de Protección Social también haya una tendencia al reingreso entre adolescentes entre 15 y 17 que podría deberse a los resultados del programa Bolsa Familia (por ejemplo debido a la interacción del PETI y los incentivos a la asistencia escolar).

Por su parte, el Opportunity New York City, dentro de un proceso de diseño basado en opiniones de expertos, tomó dos grandes fuentes para caracterizar a la población adolescente. Por un lado, la Community Social Services New York, cuya concepción sobre los jóvenes y adolescentes “desconectados” vincula el problema con discriminación étnico / racial en el mercado de trabajo, la expulsión del sistema educativo, la falta de experiencia laboral, y la maternidad temprana en condiciones de falta de soportes como guarderías (Levitas, 2005). Estas posiciones, no obstante, no parecen haber informado el diseño de Opportunity, ni en su versión Spark ni en Family Rewards. Por el contrario, éstos se basan en las posiciones sostenidas pro Harvard Equity Lab, a cargo del profesor Fryer. Éste sostiene que los estudiantes pobres no tienen razones para valorar la educación, dada su falta de ejemplos respecto de lo que la educación puede hacer para mejorar sus vidas. Dada esta situación, las/os estudiantes necesitan incentivos materiales para estudiar, ir bien en los exámenes, interesarse en inscribirse en la biblioteca, etc. En tanto los esfuerzos de los adolescentes se entienden como logros personales, y por lo tanto son pagados individualmente en Family Rewards, se supone que no suman presiones por parte de la familia por lograr un ingreso mayor para el grupo. Como discute Morais, el programa puede estar favoreciendo no el esfuerzo escolar sino las diferencias en los capitales familiares y en el conocimiento de inglés (Morais, 2009).

Los programas parecen también compartir los supuestos morales que Levitas (2005) halló en el discurso sobre exclusión del Nuevo Laborismo, altamente generizado sin hablar en absoluto de género. El embarazo adolescente es un problema femenino, la criminalidad es un problema masculino. Ello informa la focalización en el Proyecto Adolescente, que incluye aproximadamente 7 varones cada 10 participantes. La evaluación del Projovem por su parte no parece tomar en cuenta la dimensión de género. Por ejemplo, la muestra de evaluación está construida a partir de una distribución demográfica, con ninguna referencia a la distribución del sexo de los adolescentes participantes.

---

<sup>10</sup> El dato oficial no aclara si se trata de homicidios cometidos por adolescentes, o de los que los adolescentes son víctimas, o ambos.

## Consideraciones finales

Habría una tensión entre la complejidad de las vidas de los adolescentes y las tendencias diagnósticas seguidas por los programas. Por un lado, éstos procuran desarrollar respuestas integrales a los problemas definidos, pero estas definiciones holísticas y amplias pueden transformarse en una lista de problemas sin consideración de su interrelación, ni de la manera en que funcionan en la vida cotidiana.

Las/os adolescentes enfrentan varias desventajas, y ello se relaciona con su posición socio-económica del hogar, sus propias identidades culturales y etarias, siendo éstas múltiples y divergentes. Las/os adolescentes están incluidos o excluidos de contextos institucionales, lo que plantea discursos generacionales para interpretar y entender las demandas adolescentes.

Tal como propone Young, la justicia social tiene que ser conceptualizada enfocando en las condiciones institucionales necesarias para el desarrollo y ejercicio de derechos. Ello implica entender la justicia social en términos de opresión (el constreñimiento institucional para el auto-desarrollo) y de dominación (los límites institucionales a la autodeterminación) (1997, en Jones y Gaventa, 2002: 17). La pregunta aquí es, entonces, cómo los programas enmarcan la relación entre desigualdad y las personas, en qué dimensiones o fuentes de exclusión se basan para responder a los problemas y hasta qué punto consideran las dimensiones institucionales del poder, con sus efectos de exclusión o sometimiento (Kabeer, 2006). Esta consideración es aún más válida al considerar el foco en las y los adolescentes, en los cuales los procesos de búsqueda y definición de la identidad personal y social cobran fuerza y se despliegan en tales instituciones, visibilizando, naturalizando o cuestionando la desigualdad.

Cómo considerar la exclusión de la ciudadanía universal es un punto discutible en el caso de las/os adolescentes. Es necesario extender la concepción de exclusión para alcanzar las múltiples y superpuestas opresiones y desventajas que las/os adolescentes enfrentan dada la desigualdad generacional y las relaciones interetarias. Las diferencias de poder, las representaciones sociales y las exclusiones legales específicas dan forma a las exclusiones. Pero no pueden ser vistas como actuando solas, y las dimensiones económicas tienen un lugar determinante. Como afirma Fraser (1997), la injusticia y la exclusión siguen dos caminos: la injusticia económica en la forma de desigualdad y la injusticia cultural en la forma de desrespeto. Basándose en Fraser, Kabeer argumenta que “diferentes formas de desventaja tienen sus propias lógicas distintivas y sus respuestas estratégicas” (2000:86). Considerando estas perspectivas, los puntos de vista de los programas respecto de los problemas

enfrentados por las/os adolescentes caen en diferentes celdas para considerar la ciudadanía: la ausencia en el caso de Opportunity NYC, y lo que puede ser nombrado como una presencia migrante: no totalmente en el campo de la justicia social, pero moviéndose fuera del comportamiento individual, como los casos de Projovem and Proyecto Adolescente.

Es necesario considerar, no obstante, hasta qué punto algunas de estas interpretaciones despolitizan tanto la consideración de la población como de sus problemas y derechos. Finalmente, los principales resultados permiten situar la migración de significados que adquieren los términos igualdad, inclusión y ciudadanía, desde espacios de significación más sociales y públicos, a otros más individualizados y ubicados en escenarios de mercado. En este sentido, es posible sostener una hipótesis de despolitización de necesidades, en tanto son el mercado y el dominio privado o cuasi-comunitario los que aparecen como el escenario legítimo para la expresión de demandas y necesidades.

#### REFERENCIAS

- Conway, Tim Arjan de Haan Andy Norton (Eds) (2000): *Social Protection: New Directions of Donor Agencies*. Social Development Department, World Bank, Washington.
- Cornwall, Andrea (2002) Making spaces, changing places: situating participation in development. IDS Working Paper 170.
- De Janvry, A; Sadoulet, E.; Solomon, P; Vakis, R (2006) *Uninsured risk and asset protection: can conditional cash transfer programs serve as safety nets?* SP Discussion Paper No. 0604
- de Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet, 2005: *Conditional Cash Transfer Programs for Child Human Capital Development: Lessons Derived from Experience in Mexico and Brasil* GRADE 25<sup>th</sup> Anniversary Conference, Lima, Perú, Noviembre 2005.
- de Janvry, Alain; Sodoulet, Solomon, y Vakis (2006): "Uninsured risk and asset protection: can conditional chash transfer programs serve as safety nets?". *Social Protection Discussion Paper No. 0604*. The World Bank.
- Devine, Dymrna (2002): Children's citizenship and the structuring of adult-child relations in the primary school, en *Childhood*, Vol. 9(3): 303–320.
- Dobrowsky Alexandra y Lister Ruth (2002) Social Exclusion and Changes to Citizenship: Women and Children, Minorities and Migrants in Britain. Paper

Prepared for Canadian Political Science Association Annual Meetings University of Western, London Ontario June 2-4, 2005

- Donahue, Asmaa (2009): *Adolescent Girls, Cornerstone of Society: Building Evidence and Policies for Inclusive Societies*. Conference Background Paper. UNICEF – GPIA The New School.
- Fawcett, B, Featherstone, B., and Goddard, J. 2004: *Contemporary Chile Care Policy and Practice*, Palgrave.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady, con Francisco Ferreira, Margaret Grosh, Nial Kelleher, Pedro Olinto, Emmanuel Skoufias (2009): *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty. A World Bank Policy Research Report*, Washington.
- Fraser, Nancy (1991); “La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío” *Revista Debate Feminista*. Marzo 1991
- Fraser, Nancy (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Gaventa, John y Jones, Emma (2002) Concepts of Citizenship: a review. *IDS Development Bibliography* 19.
- Haney, Lynne (2002): *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*, Berkeley, U California Press
- Hendrick, (2005): *Child welfare and social policy: an esencial reader*.
- Holzmann, Robert (2008) *Social protection for the poorest: The position and experience of the World Bank*
- Jones, Nicola, Rosana Vargas and Eliana Villar (2007) ‘El Programa Juntos y el bienestar de la infancia’ in *Niños del Milenio, Relaciones con condiciones: El Estado peruano frente a su infancia*, Lima: Niños del Milenio, GRADE
- Kabeer Nayla (2000) *Inclusive citizenship: meanings and expressions*. Zed Books, Londres.
- Kabeer, Naila (2006) *Social Exclusion and the MDGs: The Challenge of ‘Durable Inequalities in the Asian Context*. Paper presented at the Asia 2015 Conference, March 2006, Overseas Development Institute, London.
- Kabeer, Nayla (2002) *Gender Equality, Poverty Eradication and the Millennium Development Goals: Promoting Women’s Capabilities and Participation*. Gender & Development. Discussion Paper Series No. 13
- Levitas, Ruth (2005). “The Inclusive Society”? *Social Exclusion and New Labour*. Ed. Palgrave.
- Kymlicka, Hill y W.J. Norman (1995): “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, en *Theorizing Citizenship*, ed. Ronald Beiner,

State University of New York Press, pp. 283-322.

- Levitas Ruth (2005) *"The Inclusive Society"? Social Exclusion and New Labour*. London, Ed. Palgrave.
- Lister, Ruth (2006): Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender. En *Critical Social Policy*, Vol 26(2), pp. 315-335.
- Llobet, Valeria (2008): Las Políticas Sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos, en Granda, Jorge (Editor) *Pobreza, Exclusión y Derechos Humanos*, FLACSO Ecuador, Noviembre 2008
- Mayer, Victoria (2008) Crafting a new conservative consensus in welfare reform: redefining citizenship, social provision and the public / private divide. *Social Politics*, Oxford Journals.
- Minujin, Alberto (2004) *The Middle Class: Seduced and Abandoned* EDHASA Publishing, Argentina, June 2004
- Morais de Sa e Silva, Michelle (2009) *New York's Brand-new Conditional Cash Transfer Programme: What if it Succeeds?* Internacional Poverty Center, One Pager 60. [www.undp-povertycentre.org](http://www.undp-povertycentre.org)
- Moser, C. (1998) The asset vulnerability framework: identifying community-level urban poverty reduction interventions, *World Development* 26, 1;
- Nyumbu, Sifuniso and Birgitte Poulsen. 2009. "The Global Crisis and Rising Child Labour in Zambia's Mining Communities: Are We Facing a Downward Decent Work Spiral?" ILO Global Job Crisis Observatory. August 10. [http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/download/story26\\_childlabourzambia.pdf](http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/download/story26_childlabourzambia.pdf)
- Shepherd, A., Marcus, R. and Barrientos, A. (2004) *'Social Protection'*. Background paper prepared for DfID. London: ODI.
- White, Sarah (2002): Being, Becoming and Relationship. Conceptual Challenges of a Child Rights Approach in Development. En *Journal of International Development* 14 (8).
- Women's Environmental and Development Organization (WEDO). 2008. *Gender, Climate Change and Human Security: Lessons from Bangladesh, Ghana and Senegal*. Prepared for ELIAMEP with ABANTU for Development in Ghana, ActionAid Bangladesh and ENDA in Senegal. Authors: Irene Dankelman, Khurshid Alam, Wahida Bashar Ahmed, Yacine Digne Gueye, Naureen Fatema and Rose Mensah-Kutin. <http://www.wedo.org/learn/library/media-type/pdf/gender-climate-change-human-security>

## Documentos consultados

- Ananias, Patrus (2009) *Políticas sociales y la construcción del Estado de Bien-Estar Social brasileño*, [http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2009/Enero/brasil/4-Ministro\\_Patrus\\_Ananias.pdf](http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2009/Enero/brasil/4-Ministro_Patrus_Ananias.pdf)
- Apresentacao Projovem Adolescente, 2007, [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)
- Center for Economic Opportunity (2008): *Strategy and Implementation Report*.
- Center for Economic Opportunity (2009): *Testing a Conditional Cash Transfer Program in New York City*.
- Center for Economic Opportunity (2010): *Evidence and Impact*.
- CEO (2008) *Opportunity NYC Activity List*, Febrero de 2008.
- MDRC / Seedco para CEO (2008): *Program Design and Evaluation Strategy for Opportunity NYC – Family Rewards. A Comprehensive Conditional Cash Transfer Pilot Program for New York City*.
- Pereira Brandão, André Augusto; Oliveira De Alcântara, Marco Aurélio; Da Dalt, Salete Y Victor Hugo De Carvalho Gouvêa (2008a y b): *Projeto Agente Jovem: Avaliação De Seus Impactos. Cadernos De Estudos Números 8 y 9 Desenvolvimento Social Em Debate*, Ministério Do Desenvolvimento Social E Combate à fome.
- TCU, 2004 *Avaliação do TCU sobre o Projeto Agente Jovem. Sumários Executivos 13*, Tribunal De Contas Da União Secretaria-Geral de Controle Externo Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

## Sitios web consultados

- [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)
- [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)
- [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)
- [www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br)
- [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)
- [www.oij.org](http://www.oij.org)
- [www.fonseas.org.br](http://www.fonseas.org.br)
- [www.peabirus.com.br](http://www.peabirus.com.br)
- [www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br)
- [http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/programas/21\\_proyecto\\_adolescentes/index.htm](http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/programas/21_proyecto_adolescentes/index.htm)
- <http://www.nyc.gov/html/ceo/html/home/home.shtml>

Valeria Llobet es Investigadora del CONICET en temas de Infancia y Adolescencia, Derechos y Políticas Sociales. Es coordinadora regional de la Iniciativa Equidad para la Infancia. Realizó una estancia posdoctoral en el Observatorio Latinoamericano del Graduate Programme of International Affairs de la New School University en temas de ciudadanía infantil y adolescente. Es Doctora de la Universidad de Buenos Aires, en Psicología, y ha realizado especializaciones en Evaluación de Políticas Sociales y Derechos Humanos (UNSAM) y en Problemas Sociales Infanto Juveniles (UBA).

Alberto Minujin es Matemático y estadístico con especialización en demografía y políticas sociales. Profesor en el Programa de posgrado en Asuntos Internacionales, de la New School University en Nueva York, USA. Director del website: [www.equityforchildren.org](http://www.equityforchildren.org) y de la iniciativa para America Latina [www.equidadparalainfancia.org](http://www.equidadparalainfancia.org) y [www.equidadeparaascrianças.org](http://www.equidadeparaascrianças.org). Miembro del Comité Académico de la Maestría en Política y Planificación Social, Universidad Nacional de Cuyo. Autor de diversos libros y artículos publicados relacionados con la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión social y los derechos humanos

# LO PERIURBANO: RETANDO LOS LÍMITES DE PENSAR LA CIUDAD

Valeria Llobet y Alberto Minujin

## RESUMEN

América Latina es una de las regiones más urbanizadas y más desiguales en el mundo. Este artículo argumenta que el estudio del periurbano nos permite ampliar nuestro conocimiento de las estructuras materiales de desigualdad que se plasman en las ciudades, y de las experiencias vividas que acompañan y refuerzan estas estructuras. Basado en investigaciones en la zona periurbana de Cochabamba, Bolivia, el estudio explora estas dinámicas a nivel local. Realza la manera en que un aspecto del periurbano – las múltiples localidades de anclaje de familias viviendo en esta zona – puede ayudarnos repensar los límites de pensar la ciudad. En particular, muestra como el tema de la multilocalidad de familias periurbanas apunta a las contradicciones entre instituciones urbanas que buscan enfrentar las desigualdades sociales y las realidades de las poblaciones urbanas que los viven.

**Palabras claves:** estudios urbanos, periurbano, desigualdades sociales, Bolivia, multilocalidad

## ABSTRACT

Latin America is one of the most urbanized and unequal regions in the world. This article argues that the study of periurban areas of its cities allows us to deepen our understanding of the material structures of urban inequality and the lived experiences that accompany and reinforce these structures. Based on research in the periurban areas of Cochabamba, Bolivia, the study explores these dynamics at the local level. It highlights the ways in which a particular characteristic of periurban areas – that is, the multiple localities of periurban families' lives and livelihoods can help us to rethink the limits of how we understand cities. More specifically, the theme of multilocality points to the contradictions between urban institutions seeking to ameliorate social inequalities and the realities of the urban populations who live these inequalities.

**Keywords:** urban studies, periurban, social inequalities, Bolivia, multilocality

## LO PERIURBANO: RETANDO LOS LÍMITES DE PENSAR LA CIUDAD 1

**A**mérica Latina es una de las regiones más urbanizadas y más desiguales en el mundo. Entre las consecuencias de estas dinámicas es el incremento de pobreza urbana y la fragmentación de las ciudades de la región. Esta situación exige que amplíemos nuestro conocimiento tanto de las estructuras materiales de desigualdad que se plasman en las ciudades, como de las experiencias vividas que acompañan y refuerzan estas estructuras. En este sentido, uno de los temas que mayor atención demanda – por su rol en los cambios demográficos, socio-políticos y estructurales en la región – es el periurbano. El estudio de las zonas en las periferias de las ciudades, las zonas periurbanas, da un punto de partida para considerar algunos de los límites de los estudios urbanos. De los múltiples aspectos que caracterizan estos áreas “resbaladizos” (Barsky 2005) y dinámicos, este artículo se enfoca en un aspecto: las múltiples localidades de anclaje de familias viviendo en barrios periurbanos. El tema de la multilocalidad apunta a las contradicciones entre instituciones urbanas que buscan enfrentar las desigualdades sociales y las realidades de las poblaciones urbanas que los viven.<sup>2</sup>

### Desigualdades en las ciudades

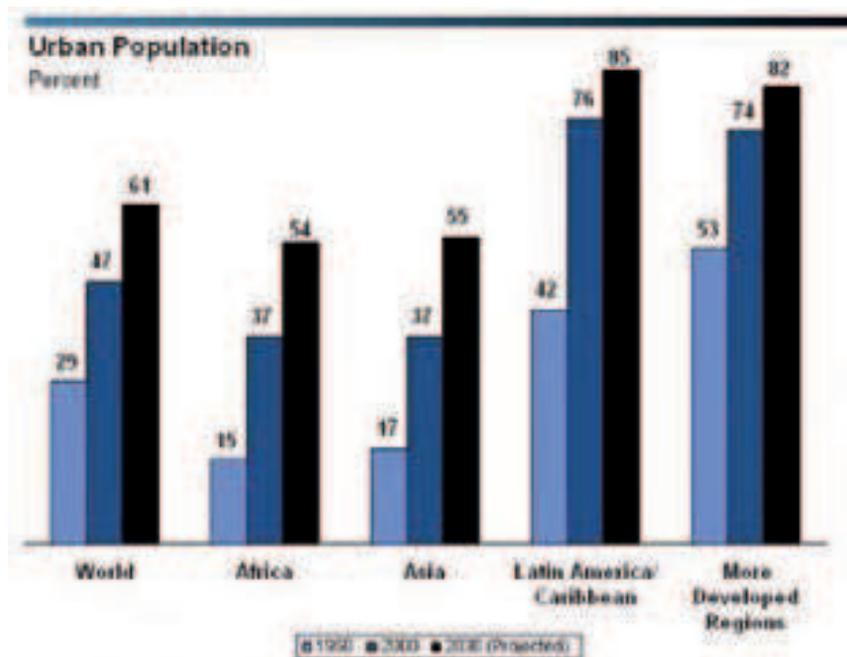
Empecemos situando la urbanización latinoamericana en su contexto global. En el primer gráfico, Gráfico 1, vemos la tendencia a la acelerada urbanización de la región, en comparación con otras regiones. Los números y sus barras representan la población de cada región que vive en ciudades, en los años 1950, 2000 y los porcentajes proyectados para el año 2030.

---

<sup>1</sup> Estas reflexiones se presentaron en la mesa de trabajo del GT02 “Ciudades Latinoamericanas en el nuevo milenio” del Congreso ALAS 2009. Agradezco a los organizadores y a la Universidad California Berkeley y la Fundación Mellon para la Sociología de América Latina por su apoyo.

<sup>2</sup> Una colección de artículos sobre el tema de la multilocalidad en Bolivia se publicó recién, bajo el título *Ciudad sin Fronteras: La multilocalidad urbano-rural en Bolivia* (Antequera y Cielo 2011).

**GRÁFICO 1.**  
**TENDENCIAS DE URBANIZACIÓN, POR REGIÓN**  
 Población urbana, porcentaje

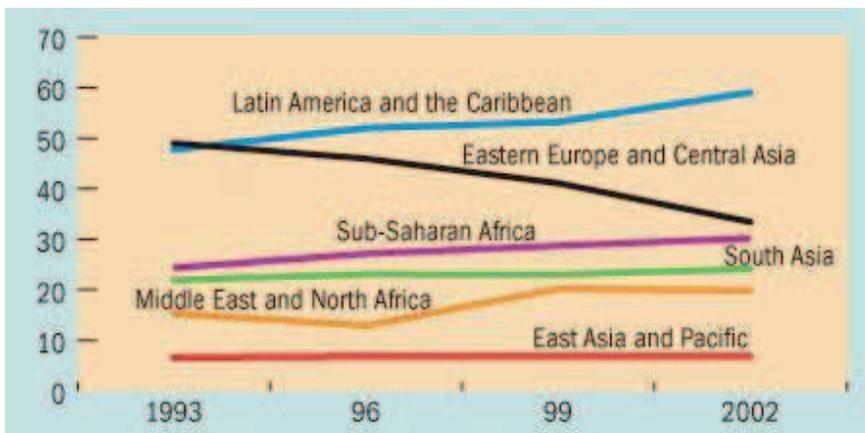


Fuente: Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales 2003

Además de ser la región de mayor urbanización, América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo. El Gráfico 2, incluido al final del artículo, muestra las disparidades de ingresos por país en un mapa del mundo. Es evidente en el gráfico que América Latina es entre las regiones con mayores índices de desigualdad. En este contexto, la urbanización creciente latinoamericana incrementa las desigualdades dentro de sus ciudades. Estudios recientes muestran que la urbanización tiene efectos distintos en cada región (Ravallion, Chen and Sangraula 2007). América Latina es la región donde más se ha aumentado la pobreza urbana desde mediados de los 90. El Gráfico 3, abajo, muestra el gran incremento de población pobre urbana en la región, en comparación con otras partes del mundo.

### GRÁFICO 3. DIFERENCIAS REGIONALES EN POBREZA URBANA

Porcentaje de población que gana menos de \$1/día viviendo en áreas urbanas, por región



Fuente: Ravallion, Chen y Sangraula 2007

Con la rápida urbanización latinoamericana, y los ajustes estructurales y recesiones de las décadas de los 80 y 90, el porcentaje de la población urbana viviendo en condiciones de pobreza aumentó del 44% en 1959 al 78% in 2000 (Barcena 2001).

Estas dinámicas se reflejan a nivel local, en el espacio municipal. El Gráfico 4, incluido al final del artículo, muestra disparidades entre viviendas tal como se plasman en los espacios de la ciudad de Cochabamba, Bolivia<sup>3</sup>. Como en otras ciudades, las desigualdades urbanas en Cochabamba se agudizan por la segregación espacial de la pobreza. Por ejemplo, más de la mitad (51.31%) de viviendas en la zona periurbana de la ciudad – denominada la Zona Sur – tienen un alto índice de déficit de condiciones de habitabilidad. El promedio de viviendas con tal déficit de habitabilidad en el municipio entero es solamente 9.89% (Butrón y Veizaga 2003 en CEDIB 2007). Una vecina de la Zona Sur opinó: “Entre la ciudad y los barrios periféricos, hay harta diferencia, porque la ciudad tiene todos los servicios... aquí no tenemos nada” (Cielo y Céspedes 2008: 136). Las estadísticas demográficas

<sup>3</sup> Este artículo emerge de trabajos de investigación realizadas entre 2007 y 2009 en Cochabamba, Bolivia, en el marco del trabajo del Programa Poder Local del Centro Vicente Cañas.

y dinámicas urbanas mencionadas, entonces, tienen su resultado concreto en la vivencia de la marginalización.

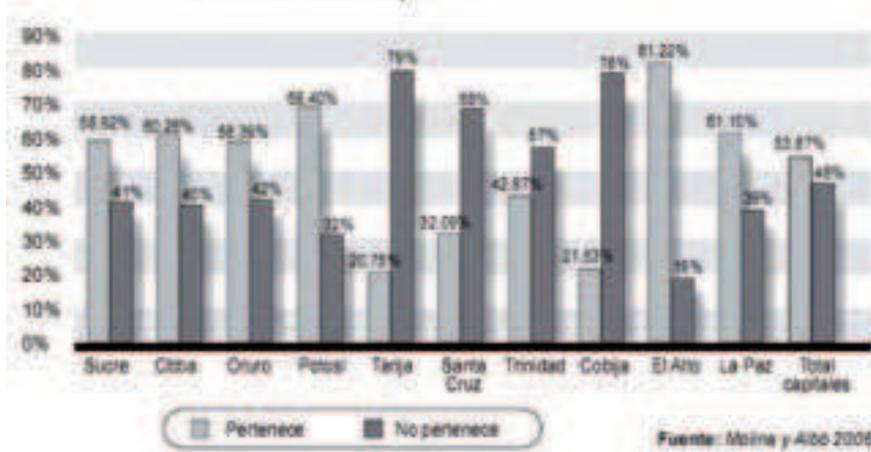
Conocemos ya las respuestas contundentes de los movimientos sociales en la última década a las políticas neoliberales que profundizaron las desigualdades latinoamericanas. En Bolivia, la ascendencia al poder estatal del Movimiento al Socialismo no se puede entender aparte de los estragos de estas políticas. El gobierno masista de Evo Morales trazó su visión para mejorar la posición estructural de poblaciones históricamente marginadas de en la nueva Constitución Política del Estado, aprobada a finales del 2007. Hoy día, casi cuatro años después, una de las cuestiones más presentes en Bolivia es, ¿Cómo se puede institucionalizar esta visión de manera concreta. Es decir, ¿Cómo es que se plasma un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”, sobre todo en una sociedad con débil institucionalidad estatal?

Una manera en que se ha ido tratando este dilema es a través del reconocimiento de formas sociales, políticas y económicas alternativas a las del estado modernizada y liberal. La nueva Constitución boliviana es la primera que define su forma de gobierno no solamente por la democracia representativa y participativa, pero también por la democracia comunitaria. A lo largo del documento fundador, se defienden las formas de autoridad, legitimidad y organización comunitaria, “por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (Art.11.II)

Sin embargo, casi la mitad de la población indígena boliviana ya no reside en el campo, sino en las ciudades (Antequera 2008). Estos indígenas no solamente son urbanos, sino más específicamente, periurbanos. En la Zona Sur de Cochabamba, por ejemplo, casi tres cuartos (73.22%) de la población de 15 años o más se auto-identifican con un grupo indígena (Molina y Albó 2006 en CEDIB 2007). En una ciudad como El Alto, la cual se considera la zona periurbana de La Paz, más de 80% de sus residentes afirman que pertenecen a un pueblo originario.

### GRÁFICO 5. INDÍGENAS EN LA CIUDAD

Porcentaje de pertenencia a un pueblo originario en las ciudades capitales



Fuente: Molina y Albó 2006 en CEDIB 2008

Estos datos nos dan pausa para preguntarnos, ¿Qué es lo que estamos entendiendo por “lo periurbano”? Y ¿de que manera puede este concepto ayudarnos mejor comprender la ciudad contemporánea boliviana y enfrentar sus desigualdades?

#### Surge el periurbano y persiste el centro

En un primer momento, se definió a las zonas periféricas de la ciudad por las insuficiencias de sus pobladores. Así es que en 1937, un ingeniero argentino que llegó a Cochabamba para apoyar en su planificación urbana, diagnosticó que en la Zona Sur había que realizar “una mayor higiene física y moral de esos desgraciados, hacinados en habitaciones estrechas y sucias, sin tener más modelos que la degeneración y el vicio” (citado en Goldstein 2004: 63). Esto fue parte de la perspectiva moderna – tanto Marxista como liberal – que ensalza a lo urbano como el modelo futuro para las relaciones sociales y económicas. Había entonces – y sigue persistiendo – una “mirada irradiadora dese el punto de vista urbano... Desde este perspectiva, el cambio en [el] periurbano es percibido como unidireccional e inevitable” (Allen 2003). Se profundiza esta mirada de las periferias urbanas como anexos sociales, territoriales y económicos de la ciudad en los décadas de los 50 y 60, cuando la suburbanización de los ciudades del norte impulsan teorías del fenómeno creciente.

En América Latina, sin embargo, la urbanización se da de manera menos planificada. Por ende, el espacio latinoamericano constituye un espacio mucho más heterogéneo y dinámico. De hecho, el modelo liberal de pensar en las privaciones de lo periférico se cuestiona profundamente por los analistas latinoamericanos de la dependencia en los años 70 (por ejemplo, Cardoso y Faletto 1979). A nivel urbano, investigadores influenciados por estas teorías aplicaron teorías de relaciones desiguales a las geografías más locales del capitalismo (Perlman 2003). Estos urbanistas muestran que no son las características de los barrios pobres y su exclusión de procesos económicos que marginan a estas poblaciones, sino que es precisamente su integración estructural que causa su pobreza. Esta perspectiva estructural, sin embargo, sigue acatando la oposición entre la ciudad y el campo para explorar los roles de diferentes zonas – lo urbano, lo rural, y lo periurbano – en el espacio de producción y procesos de capital (Lefebvre 1971).

Con el aumento de estudios empíricos impulsados por los proyectos desarrollistas, el enfoque sobre las zonas periurbanas de los países del sur cambia en las décadas de los 80. Los temas de medios de subsistencia de las poblaciones urbano-populares y de la sustentabilidad ecológica de la ciudad promueve una mayor atención a las interacciones entre lo urbano y lo rural. Estudios en los años 80, sobre todo basados en casos africanos, realzan el fenómeno creciente de la agricultura urbana y periurbana (Briggs y Mwamfupe 1999). La perspectiva ecológica desarrollada en la década de los 90 argumentó que las ciudades dependen sus áreas externas cuestionan el comando absoluto de la ciudad sobre el territorio regional (Rees 1992). Es en este contexto que, a partir del uso del término en la geografía francesa, surge el concepto de periurbano. Escribe Hector Ávila: “Con la incorporación del término periurbano, se ha identificado una zona de contacto entre dos ámbitos que tradicionalmente se consideraban opuestos: el rural y el urbano”(98). El concepto del periurbano ayuda entender las transformaciones territoriales contemporáneas que la oposición rural-urbano ya no puede abarcar. De este modo, dice Ávila, “la periurbanización [es] un fenómeno característico de la sociedad postindustrial” (99).

Pero a pesar de que el modelo de centro-periferia y de la ciudad-campo se ha refutado decisivamente en estas literaturas, y también por teóricos postcolonialistas (Chakrabarty 2000), este modelo de centro-periferia sigue vigente en las vivencias de los residentes urbanos y periurbanos. Para muchos de ellos, la ciudad es, de manera literal y simbólica, el centro determinante e inaccesible desde sus posiciones periféricas. Como se ha notado, el paradigma de centro-periferia depende de la valoración modernizadora de lo urbano como representativo de lo civilizado y avanzado. En este modelo, se desdeña lo periurbano y lo indígena por su cercanía al campo y su distancia del progreso.

Es en este contexto que, con el trasfondo de la polarización regional y política en el país, enfrentamientos estallaron en Cochabamba el 11 de enero del 2007. La segregación espacializado y racializado de la ciudad se evidenció en los conflictos violentos entre, por un lado, los vecinos mestizos de las zonas más acomodadas y establecidas de la ciudad, por otro, las poblaciones mayormente indígenas de la zona periurbana y las áreas rurales cercanas. Comentaristas del suceso notaron que “los vecinos [urbanos] demostraron que uno de los fundamentos de su identidad es la distancia social y física que les separa del mundo campesino y periurbano, de los sectores populares en general” (Jobbe-Duval y Rocha 2008: 1).

Más significativo aún es la misma aceptación de estas separaciones y valuaciones por los marginados por el paradigma centro-periferia.

#### FOTO 1.

#### “HORIZONTES” por Ramiro Lizágarra

Ganador del concurso de fotografía “Mujer Indígena en la Ciudad”



Crédito: Concurso y publicación por CEDIB 2009

Un residente de la Zona Sur que va y viene entre el campo y la ciudad habla de los hijos que llegan a la ciudad. A veces, “le dicen indio y se avergüenza de su

propia gente... entre primos se discriminan, no quieren saludar a su propia gente en la calle, no quieren dar la mano" (citado en Antequera 2007: 98). Es decir, las estructuras excluyentes de la ciudad se sostienen por el acoplamiento de las desigualdades materiales espacializadas con categorías subjetivas racializadas.

### **Retando los límites de la ciudad**

Pero hay otros aspectos de la realidad cotidiana de los pobladores periurbanos que efectivamente desmienten el dominio de este paradigma centro-periferia. Una de estas es las múltiples localidades de anclaje de las familias periurbanas. Estas mantienen vínculos fuertes con otros lugares, sobre todo con sus comunidades rurales de origen, pero también estableciendo continuidades e interrelaciones entre áreas urbanas (incluso vínculos entre zonas periurbanas y céntricas o entre distintas ciudades) y, más recientemente, con comunidades transnacionales (Antequera y Cielo 2011).

Antropólogos asientan la importancia de este tipo de múltiple residencia en prácticas agrícolas desde las épocas incaicas y coloniales, cuando miembros de comunidades andinas trabajaban tanto en zonas del altiplano como en sus propias tierras en los valles, dependiendo de la temporada (Rivera 1993). Ahora, campesinos trabajan ciertos periodos en las ciudades, llegando a la ciudad para intercambiar sus productos y para ganar dinero efectivo necesario para la compra de materiales escolares, ropa y otros productos básicos.

También residentes urbanos con vínculos a lo rural van periódicamente a sus comunidades para cuidar sus tierras o para cumplir obligaciones en el campo, que suelen ser rotativos. Cuando hay la posibilidad y la necesidad, también se viaja por meses o años a lugares más alejados como Buenos Aires para trabajar y ahorrar o mandar remesas (Jorgensen 2011). Sin embargo, como investigadores de la transnacionalidad nos han mostrado, los vínculos con la comunidad o país de origen no se dejan atrás, sino van conformando nuevas configuraciones socio-culturales y económicas tanto en el lugar de origen como en el sitio receptor (Levitt y Schiller 2006, Roncken 2009).

**FOTO 2.****UN BARRIO PERIURBANO Y MULTILocal**

Escena en la calle central de un barrio de la Zona Sur, Cochabamba



Crédito: Archivos del Centro Vicente Cañas 2008

¿Qué implican, entonces, las relaciones multilocales para cómo entendemos y buscamos gestionar las necesidades heterogéneas en la ciudad? La multilocalidad de familias periurbanas se debe entender en el contexto de las desigualdades que viven. Es decir, la multilocalidad es una respuesta al incremento de vulnerabilidad en la labor agrícola y la precariedad periurbana. Frente a la disminución de ingresos por políticas nacionales e internacionales familias campesinas y periurbanas se han visto obligados a involucrarse en múltiples actividades alternativas. En este contexto, las múltiples localidades de anclaje permiten aprovechar de la diversidad de habilidades de los miembros del hogar, reduciendo la vulnerabilidad a choques económicos a través de esta diversificación.

En su trabajo más reciente, Nelson Antequera (2011) analiza la interpretación antropológica del “control vertical de pisos ecológicos” en el mundo andino – es decir, el control comunal de diferentes “islas de recursos” en variados ámbitos ecológicos (Murra 1975). El argumento perspicaz de Antequera es que hoy día tal diversidad familiar se trata de un “control vertical de un máximo de pisos socio-económicos” (Antequera 2011). Lo que sugiere con esta idea es que la posibilidad

que una familia de escasos recursos subsista con perspectivas hacia el futuro depende de que diferentes miembros de la familia se establezcan en diferentes estratos socio-económicos. Los familiares, a menudo, se encuentran en diferentes lugares; mientras el papá trabaja como taxista en Oruro, la mamá es maestra en una escuela rural, los hijos estudian en la universidad de La Paz, y los abuelos cuidan las tierras en el norte de Potosí.

Instituciones que desconocen tales realidades reproducen las desigualdades que obligan a la búsqueda multilocal de algunas medidas de seguridad, al intento de mantener alguna medida de capital – social, económica y simbólica – en diferentes ámbitos sumamente inseguros. La aceptación y suposición institucional de la separación entre lo urbano y lo rural reproduce el paradigma centro-periferia y las posiciones de poder implícitas. Como resultado de la incorporación de este paradigma, políticas urbanas y estatales son incapaces de reconocer las múltiples residencias de familias e individuos. Asimismo, mecanismos institucionales ni apoyan ni fomentan la productividad de los vínculos sociales y laborales de familias multilocales.

Por ejemplo, la manera en que se realiza el censo actual desfavorece los barrios periurbanos, puesto que una gran parte de sus pobladores tienen la obligación y la presión social de ser censados en sus comunidades rurales (Antequera 2007). La contabilización del censo determina los montos de los fondos de co-participación destinados a cada vecindad o comunidad. Por esta razón, entre otras, barrios periurbanos tienen una demanda para servicios básicos más alto de lo que se les planifica y/o financia.

Otras desventajas institucionales que tienen los barrios periurbanos se agudizan por la vivencia multilocal de muchos de sus pobladores. Por ejemplo, el conjunto de políticas de planificación urbana de descentralización – que con la misma Ley de Participación Popular establece los fondos de co-participación – nombra Organizaciones Territoriales de Base como representación oficial de vecindades y comunidades. Esto ha resultado en la fragmentación de la coordinación inter-barrial, con cada OTB velando por los intereses de su pequeño territorio, dificultando la construcción de una visión colectiva, zonal o municipal. Esta dificultad de construir lo colectivo es aún más fuerte para los barrios con más residentes con múltiples localidades de anclaje.

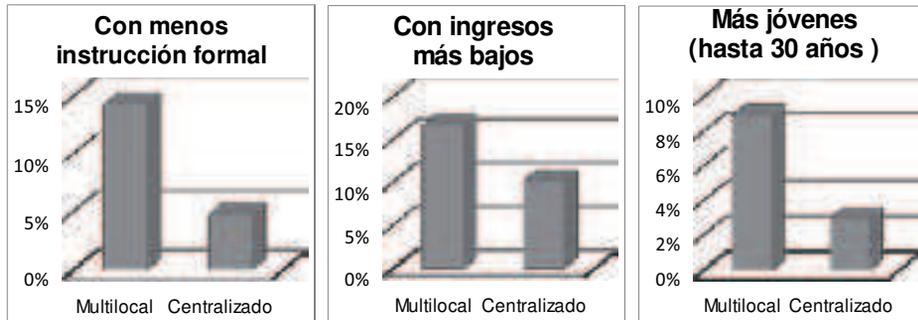
En investigaciones realizadas en la Zona Sur entre 2007 y 2009, se indagaron en las prácticas sociales y organizativas de cinco diferentes barrios (Cielo y Céspedes 2008, Roncken 2009). Uno de estos barrios tiene el doble de vecinos con múltiples residencias que los otros barrios. Y en efecto, este barrio (llamado el barrio multilocal en el Gráfico 6) ha tenido la mayor dificultad entre los cinco de consolidar una visión

y liderazgo barrial que exprese y demanda necesidades colectivas. Sin embargo, por su forma de organización – en torno a reuniones pequeños de manzano en vez de asambleas generales barriales – hay una cercanía importante entre vecinos. Como resultado, a base de encuestas hechas en los cinco barrios, los grupos más vulnerables se sienten más representados a nivel colectivo que en otros barrios. El Gráfico 6 muestra que relativamente más vecinos vulnerables – con menos educación formal, con ingresos más bajos y de más joven edad – del barrio multilocal piensan que su opinión tiene un alto impacto en las decisiones organizativas. En contraste, en el barrio más urbanizado de los cinco (llamado “centralizado” en el Gráfico 6) que tiene el mayor reconocimiento municipal y formas de organización más centralizadas, representativas y profesionales, las poblaciones más vulnerables se sienten menos representadas por la organización vecinal.

### GRÁFICO 6.

#### EL IMPACTO DE VECINOS VULNERABLES EN SU ORGANIZACIÓN

Porcentaje de vecinos que piensan tener un alto impacto, en un barrio multilocal y centralizado



Fuente: Cielo y Céspedes 2008

El barrio multilocal también tiene una participación más equitativa por género, en parte por su forma organizativa más cercana que desafía la línea liberal entre lo privado y lo público (ibid.).

De hecho, estudios sobre la pluriactividad (por ejemplo, Giarraca, Aparicio y Gras 2001), concepto de la economía y sociología rural estrechamente relacionado con lo que aquí estamos llamando la multilocalidad, muestran que la diversificación laboral familiar de la pluriactividad estimula transformaciones en relaciones de poder

de género (Kay 2007). Esto se debe a que la diversificación genera modificaciones en jerarquías basadas en la propiedad. Estos estudios rurales destacan la importancia de reconocer la pluriactividad y la multilocalidad. Tomando estas realidades de pobladores periurbanos y rurales en cuenta, las políticas públicas podrían fomentar y aprovechar de las sinergias entre diversos territorios y sectores marginales; incrementar la complementariedad entre las distintas actividades familiares; y apoyar la integración de las áreas periurbanas y rurales con los mercados y procesos de globalización. Puede ayudar a retar, de forma concreta, cotidiana y subjetiva, la marginalización de la periferia y el dominio del centro.

### **“Nuevos trazados”**

Es en este sentido que estudiosos de lo periurbano exigen su estudio con a través de lentes de análisis que le sean apropiados. Urgen nuevas formas de entender lo urbano que no reinscriben el poder de la ciudad con paradigmas del centro y la periferia. Para entender la ciudad contemporánea y sus desigualdades, debemos empezar con el reconocimiento de que las transformaciones nacionales políticas y económicas son también la re-estructuración las experiencias de la vida urbana, sus dimensiones más básicas del tiempo, el espacio y la sociabilidad (Simone 20xx\*). Enfoques en las nuevas formas de actividad urbana se reflejan en la literatura actual (tanto en lo técnico-urbano como en lo político-social) sobre lo periurbano. Escribe Arteaga que, por ser la parte de más continua transformación, la función del periurbano es “dar lugar a nuevos trazados, nuevas formas de ocupar el territorio, nuevas formas de actuación, nuevas formas de planificación, nuevas tipologías, nuevos conflictos sociales, en fin, la nueva imagen de la contemporaneidad urbana” (2005: 103).

Sin embargo, el reconocimiento y la incorporación institucional de las realidades y potencialidades de lo periurbano no significa en sí un desafío a las desigualdades de nuestras ciudades y sociedades. De manera parecida, la observación de la importancia de las remesas en países de origen de migrantes internacionales se ha canalizado por organizaciones internacionales (como el Banco Mundial) en un modelo de co-desarrollo que de hecho profundiza desigualdades en los lugares de origen por su enfoque individual-familiar y su fundamento en el mismo paradigma centro-periferia. Así es que el análisis de multilocalidad y de otras dinámicas perurbanas pueden avanzar nuestra comprensión de vivencias marginadas. Sin embargo, solamente apoyarán en la transformación de estructuras sociales cuando se apuntan a asegurar los derechos propios los grupos más marginados.

**FOTO 3.**  
**PRÁCTICAS Y REALIDADES PERIURBANAS**

Una reunión en un barrio periurbano en la Zona Sur, Cochabamba



Crédito: Archivos del Centro Vicente Cañas 2006

Hallazgos académicos solamente apoyarán a la transformación social cuando entablan con el desarrollo como un proceso subyacente de cambio social, en vez de en forma de intervenciones particulares, y cuando se enmarcan en un proyecto político colectivo más amplio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Allen, Adriana (2003). "La interfase periurbana como escenario de cambio y acción hacia la sustentabilidad del desarrollo", *Cuadernos del Cendes*, vol.20, no.53, pp.7-21.
- Antequera, Nelson (2007). *Territorios urbanos: Diversidad cultural, dinámicas socio económicas y procesos de crecimiento urbano en la Zona Sur de Cochabamba*, Plural Editores y CEDIB, Cochabamba.
- Antequera, Nelson (2011). "Itinerarios urbanos: Continuidades y rupturas urbano rurales", pp.23-40 en N. Antequera y C. Cielo, (eds.).
- Antequera, Nelson y Cristina Cielo, editores (2011). *Ciudad sin fronteras: La multilocalidad urbano-rural en Bolivia*, Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB), La Paz, Bolivia.
- Arteaga, Isabel (2005). "De Periferia a Ciudad Consolidada: Estrategias para la Transformación de Zonas Urbanas Marginales", *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol.1, no.9, pp.98-111.
- Ávila Sanchez, Hector (2009). "Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades", *Revista Estudios Agrarios*, no.41, pp.93-123.
- Barcena, Alicia (2001). "Evolución de la urbanización en América Latina y el Caribe en la década de los noventa: Desafíos y oportunidades", *La Nueva Agenda de América Latina*, no.790.
- Barsky, Andrés (2005). "El periurbano productivo, un espacio en constante transformación", *Scripta Nova*, vol.9, num. 194 (36). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-36.htm>.
- Briggs, John y Davis Mwamfupe (1999) "The changing nature of the peri-urban zone in Africa: Evidence from Dar-es-Salaam, Tanzania", *Scottish Geographical Journal*, vol.115, no.3, pp.797-809.
- Butrón, Mariana y Jorge Veizaga (2003). *La población en el municipio cercado de Cochabamba: Diagnóstico sociodemográfico por distritos*. CEP - Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia.
- Cardoso, Fernando y Enzo Faletto, (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México.
- Castells, Manuel (1983). *The city and the grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements*, University of California Press, Berkeley, EEUU.
- CEDIB - Centro de Documentación e Información Bolivia (2007), *Datos de la Zona Sur de Cochabamba*, Tomo 1, CEDIB, Cochabamba, Bolivia.
- CEDIB (2009). *Mujer Indígena en la Ciudad*, CEDIB, Cochabamba, Bolivia.
- Chakrabarty, Dipesh (2000). *Provincializing Europe: postcolonial thought and*

- historical difference*, Princeton University Press, Princeton, EEUU.
- Cielo, Cristina y Redner Céspedes (2008). *Participaciones Periurbanas: Del control social a los movimientos sociales*, Plural Editores y Centro Vicente Cañas, La Paz, Bolivia.
  - CDC - Consejo Departamental de Competitividad, (2005). *Atlas digitalizado del departamento de Cochabamba*, Prefectura de Cochabamba, Bolivia.
  - Giarraca, Norma, Susana Aparicio y Carla Gras (2001). "Multiocupación y pluriactividad en el agro argentino: el caso de los cañeros tucumanos", *Desarrollo Económico*, vol. 41, no.162, pp. 305-320.
  - Goldstein, Daniel (2004). *The spectacular city: Violence and performance in urban Bolivia*, Duke University Press, Durham, EEUU.
  - Jobbe-Duval, Margot y Fidel Rocha (2008). "La Otra Cara de la Ciudad Jardín: Segregación socio-espacial, vulnerabilidad de los asentamientos informales e inserción en el entorno rural en la ciudad de Cochabamba", publicado en línea por PIEB: [http://www.pieb.com.bo/novena/PN\\_cbba1/?q=justificacion](http://www.pieb.com.bo/novena/PN_cbba1/?q=justificacion).
  - Jorgensen, Kaylen (2011). "El 'archipiélago vertical' andino: El control vertical de pisos ecológicos y dinámicas contemporáneas de migración", pp.71-92 N. Antequera y C. Cielo, (eds.).
  - Kay, Cristóbal (2007). "Algunas reflexiones sobre los estudios rurales en América Latina", en *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, no.29, pp. 31-50.
  - Lefebvre, Henri (2007). *De lo rural a lo urbano*. Ediciones Península, Barcelona, España.
  - Levitt, Peggy, y Nina Schiller (2006). "Perspectivas internacionales sobre migración", pp.191-220 en Alejandro Portes y Josh DeWind (eds.), *Repensando las migraciones: Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, Universidad Autónoma de Zacatecas, México.
  - Molina, Ramiro y Xavier Albó, coordinadores (2006). *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*, PNUD, La Paz, Bolivia.
  - Murra, John (1975). "El control vertical de un máximo de pisos ecológicos en la economía de las sociedades andinas", pp.59-115 en *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Peru.
  - Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2003), *World urbanization prospects: The 2003 revision*, ONU, Nueva York, EEUU.
  - Naciones Unidas (2008), *UN Human Development Report 2007/2008*, ONU, Nueva York, EEUU.
  - Perlman, Janice (2003). "Marginality: From myth to reality", pp.105-146 en Ananya Roy y Nezar AlSayyad (eds.), *Urban Informality*, Lexington Books, Lanham, Maryland, EEUU.

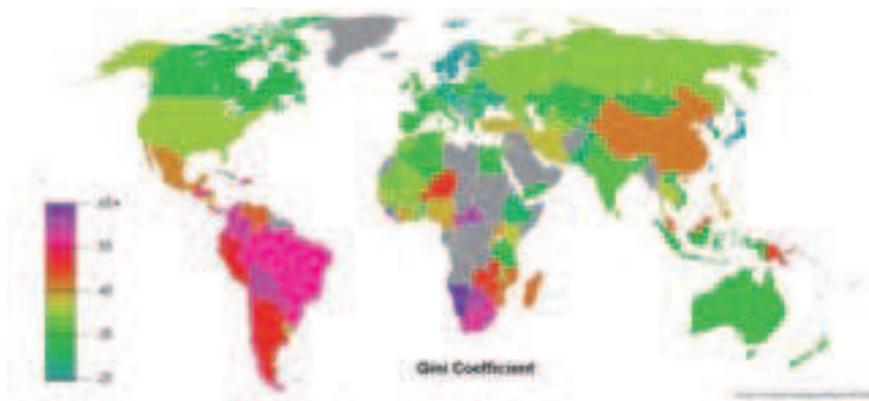
- Ravallion, Martin, Shaohua Chen, and Prem Sangraula (2007). "New Evidence on the Urbanization of Global Poverty," Policy Research Working Paper No. 4199 del Banco Mundial. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/docsearch>.
- Rees William (1992). "Ecological footprints and appropriated carrying capacity: What urban economics leaves out", *Environment and Urbanizacion*, vol.4, no.2, pp.121-130.
- Rivera Cusicanqui, Silvia (1993). "Democracia liberal y democracia de Ayllu: el caso del Norte, Potosí, Bolivia", Carlos Toranzo Roca (ed.), *El difícil camino hacia la democracia*, ILDIS, La Paz, Bolivia.
- Roncken, Theo, coordinador (2009). *La Vecindad que no Viajó: Migración internacional y desarrollo comunitario en zonas periurbanas de Cochabamba*. La Paz: PIEB.
- Simone, AbdouMaliq (2004). *For the city yet to come: Changing African life in four cities*, Duke University Press, Durham, EEUU.
- Urruela, Esmeralda (1987). "La Evolución de los estudios sobre áreas periurbanas", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, no.7, pp.439-448.

## GRÁFICOS EN COLOR

### GRÁFICO 2.

#### DESIGUALDADES DE INGRESOS POR PAÍS

El coeficiente Gini de las desigualdades de ingresos en cada país



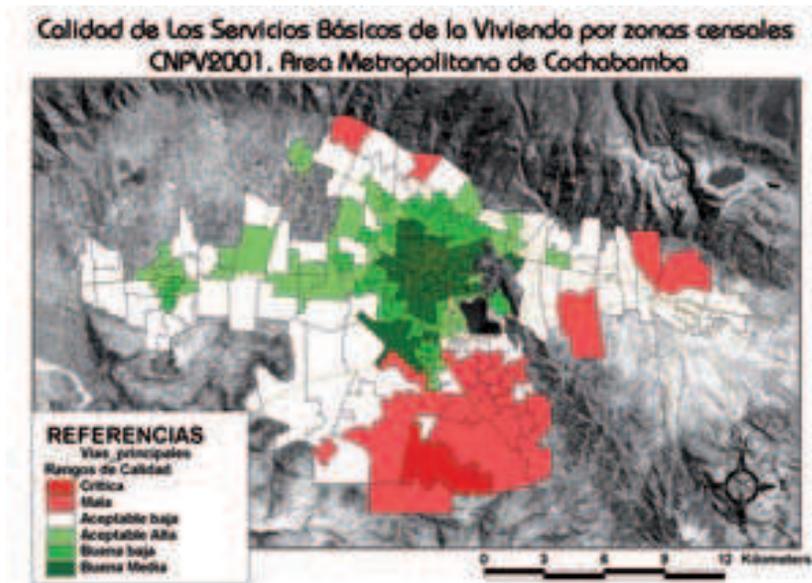
Fuente: Naciones Unidas 2008

Nota: El coeficiente Gini es una medida de la desigualdad de alguna distribución, con el valor

más bajo de 0 expresando igualdad perfecta (con todas personas, en este caso, recibiendo ingresos iguales) y el valor más alto de 1 expresando desigualdad perfecta (con una persona, en este caso, recibiendo todos los ingresos). Cuanto menor el coeficiente Gini, más igualdad indica.

#### GRÁFICO 4. ESPACIOS LOCALES DE DESIGUALDAD

Las disparidades materiales plasmadas en los espacios de la ciudad de Cochabamba



Fuente: PROGEO en CDC 2005

# REFLEXIONES SOBRE LOS PLANES Y PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA EN EL ESPACIO TERRITORIAL METROPOLITANO

Maximiliano Velázquez

## **Resumen**

El transporte ferroviario de superficie es esencial para la actividad de la ciudad, movilizando a 1,154 millones de personas diariamente de los cuales el 75% está relacionado con empleos en la Capital Federal. Sin embargo su equipamiento e infraestructura resulta insuficiente y anticuado a pesar del volumen de operación y del potencial de movilidad que posee. Asimismo manifiesta incapacidad para diversificar su oferta: opera mayormente al servicio de la población residente en la segunda corona del conurbano, ya que al saturar sus formaciones no puede servir a los usuarios de la primera corona ni de la Capital Federal por la limitación de vías triples o cuádruples. Adicionalmente el servicio es condicionado por los unos 700 pasos a nivel ya que más frecuencias impedirían la normal circulación de los automotores, hecho que afecta no solo la seguridad operativa del sistema sino que agrega toda una problemática de mortalidad y accidentología de tránsito.

El trabajo propone hacer una lectura crítica de los diversos planes y proyectos de infraestructura ferroviaria de la región metropolitana de Buenos Aires pasados casi 12 años del último estudio de Transporte y Circulación Urbana realizada en el marco del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Al analizar el estado actual de cada uno de esas propuestas se puede observar el impacto en la vida cotidiana de los habitantes que utilizan los servicios.

## **Palabras Clave**

Transporte – Planificación – Ferrocarril – Región Metropolitana

## Abstract

The rail surface is essential for the activity of the city, moving to 1.154 million people daily of which 75% is related to employment in the Capital. However their equipment and infrastructure is inadequate and outdated, despite the volume of operation and the potential for mobility it has. He also expresses inability to diversify its services, operates mostly in the service of the resident population in the second ring of suburbs, and that saturate their training cannot serve users of the first title or the Capital limitation triple or quadruple track. Additionally, the service is determined by the level crossing about 700 more frequencies and prevent the normal movement of vehicles, affecting not only the operational safety of the system but adds a whole issue of traffic mortality and accident rates.

The paper proposes a critical reading of the various plans and rail infrastructure projects in the metropolitan area of Buenos Aires after almost 12 years of the latest survey by Transport and Urban Movement held in the framework of the "Plan Urbano Ambiental" of the City of Buenos Aires. In analyzing the current status of each of these proposals can be seen the impact on the daily lives of the people who use the services.

## Introducción

**E**n Argentina durante el período neoliberal en la década de los noventa del siglo pasado hubo un Presidente que condenó al modo ferroviario bajo la célebre frase "ramal que para, ramal que cierra", en alusión a las protestas gremiales que marcaron el período de privatización de los Servicios Públicos. Luego de la crisis de 2001, y mediada por la recuperación económica y social de la Argentina, aparecieron voces gubernamentales que enunciaron la recuperación de este integrante central de la red de transporte metropolitano.

El trabajo propone hacer una lectura crítica de los diversos planes y proyectos de infraestructura ferroviaria de la región metropolitana de Buenos Aires<sup>1</sup> pasados casi 12 años del último estudio de Transporte y Circulación Urbana realizada en el marco

---

<sup>1</sup> Debe ser enmarcado en el ámbito del proceso de participación en la maestría en Planificación Urbana y Regional de la FADU-UBA, como parte integrante de una serie de indagaciones y aproximaciones a la problemática del transporte en el ámbito de las ciudades, y como tal tiene carácter de exploratorio.

del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. Es de nuestro interés profundizar la compleja relación entre los planes de infraestructura ferroviaria y los planes de ordenamiento territorial que cada una de las jurisdicciones intervinientes formula aunque su ejecución sea parcial o simplemente no se lleven a cabo y se transformen en cuantiosos volúmenes documentales. Al analizar el estado actual de cada uno de esas propuestas se puede observar el impacto en la vida cotidiana de los habitantes que utilizan los servicios.

Merece una especial mención el hecho de que al realizar una revisión de artículos y material bibliográfico encontramos de que la temática del transporte ferroviario en el ámbito metropolitano está apenas esbozada (Lazcano y Durango, 2008). Es profusa la generación de conocimiento en clave histórica (López y Weddell, 2007; Schvarzer y Gómez, 2006), de estudiosos que proponen la recuperación del sistema (Contestí, 2005) e inclusive de movimientos políticos y sociales que como el colectivo "Tren para Todos" (Proyecto Sur) aunque básicamente se orientan hacia el interior de la República Argentina en donde el "ferrocidio"<sup>2</sup> fue más evidente. Sin embargo son escasos los análisis teóricos respecto de las redes de transporte como herramientas de inclusión y exclusión urbana y regional, no solo desde las ciencias sociales sino también desde la planificación urbana.

La morfología espacial metropolitana porteña estuvo desde su origen influenciada por el desarrollo de la red ferroviaria convergente hacia el centro-puerto<sup>3</sup>, y en tiempos más recientes, redefinida a partir de los ejes (generalmente paralelos a los ferroviarios) de las autopistas de acceso a la ciudad. La conformación de coronas en derredor de la ciudad fueron la forma específica evolutiva de la mancha urbana, articulada por esas dos instancias de circulación.

El transporte ferroviario de superficie es esencial para la actividad de la ciudad, movilizándolo a 1,154 millones de personas diariamente de los cuales el 75% está relacionado con empleos en la Capital Federal<sup>4</sup>. Sin embargo su equipamiento e

---

<sup>2</sup> Utilizamos la gráfica expresión de Juan Carlos Cena (2005). El periodista y ex-ferroviario forma parte de otro colectivo que procura la recuperación de la modalidad: Mo.Na.Re.FA (Movimiento Nacional por la Recuperación de los Ferrocarriles Argentinos) desde el cual lucha por la nacionalización de los Ferrocarriles, a la cual considera una Cuestión Nacional, y un ineludible problema de Estado.

<sup>3</sup> Desde su origen en 1867 los ferrocarriles conformaron una figura urbana radiocéntrica con baricentro en un punto cercano a la Plaza de Mayo. Algunos nacieron directamente a partir del Puerto (Ferrocarril del Norte y del Sur) y otros quisieron alcanzarlo (Ferrocarril del Oeste). Un ejemplo de la importancia de disponer del acceso a la centralidad es la historia de un Ferrocarril que nunca alcanzó el centro (el Provincial de Buenos Aires) que se desempeñó en vía sencilla y con baja frecuencia de trenes y que fue el único de la región levantado en 1977.

<sup>4</sup> Según estadísticas oficiales de la Secretaría de Transporte de la Nación. Cálculo propio de ac-

infraestructura resulta insuficiente y anticuado a pesar del volumen de operación y del potencial de movilidad que posee. Asimismo manifiesta incapacidad para diversificar su oferta: opera mayormente al servicio de la población residente en la segunda corona del conurbano, ya que al saturar sus formaciones no puede servir a los usuarios de la primera corona ni de la Capital Federal por la limitación de vías triples o cuádruples<sup>5</sup>. Adicionalmente el servicio es condicionado por los unos 700 pasos a nivel ya que más frecuencias impedirían la normal circulación de los automotores.

### **Reseña histórica ferrocarriles en la Región Metropolitana**

Para desarrollar el servicio local de pasajeros se requirieron de altas frecuencias, multiplicación de vías, surgimiento de estaciones intermedias –algunas solamente para pasajeros–, acortamiento de las secciones de bloqueo y una exigencia de mantenimiento y disponibilidad de material rodante mucho más importante que la de los ferrocarriles de servicio de cargas. A lo largo del tiempo gran cantidad de locomotoras y coches de diseño especial tuvieron que ser alistados para sostener la creciente demanda de movilidad. Toda ésta especialización tuvo como fin servir a la muchedumbre que, inmigración mediante, le cambió la cara a la metrópolis.

La problemática de la explotación del servicio local de pasajeros distinguió modalidades de operación que se plasmaron en jurisdicciones separadas con lógicas y realidades diferenciadas<sup>6</sup>. Sin embargo, por haberse tratado siempre de un servicio accesorio a la carga, se ha registrado una constante: las inversiones fueron escasas en relación al crecimiento generando problemas sistémicos crecientes. Su escasa

---

tividad a partir de CUADRO Nº 1: Datos generales de trenes de superficie y subterráneos, en la Región Metropolitana de Buenos Aires (R.M.B.A.). 2005-2007 <http://www.transporte.gov.ar/html/estad-ferro.htm>. La relación respecto de la actividad de los pasajeros se extracta de datos del Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires (INTRUPUBA), primera etapa del Plan Integral de Transporte para la Región Metropolitana de Buenos Aires, en el marco del Componente Institucional del Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA) <http://www.transporte.gov.ar/intrupuba/index.html>

<sup>5</sup> Nos hacemos eco de una explicación mencionada en “Estudio de Transporte y Circulación Urbana” del Plan Urbano Ambiental realizado en el año 1999.

<sup>6</sup> Entre los requerimientos especiales del servicio urbano, basado en distancias cortas y multiplicidad de servicios, se conformó tempranamente una electrificación de algunos ramales (Mitre y Sarmiento) en los años 20 y 30, muy tardíamente se electrificó el Roca (1987). El resto de los ramales son diesel.

planificación agregó un conflicto adicional: la saturación del servicio de pasajeros debilitó el transporte de cargas, que recordemos utilizaban las mismas líneas desde el interior del país hacia el puerto. Simultáneamente la demanda de espacios vacantes en la ciudad a partir del crecimiento del entramado urbano fue reclamando espacios ferroviarios<sup>7</sup>.

Desde mediados del siglo XX el transporte automotor aparece como fuerte competidor del tren en el ámbito urbano, tanto en su faz masiva (el colectivo) como en su variante individual (el automotor). La disputa por la preferencia del público estuvo incluso tamizada por la política exterior y la ideología. El medio ferroviario y tranviario de capital inglés era denostado por el fortalecimiento de las corrientes nacionalistas, que observaban en el desarrollo de la industria automotriz y en la construcción de carreteras (herencia del *New Deal* Rooseveltiano) un desarrollo sostenido capaz de lograr cierta igualdad social. El debate culminó cuando el 1948 se nacionalizaron los ferrocarriles<sup>8</sup>, y paradigmáticamente también inauguró una tendencia regresiva en materia de inversión ferroviaria acentuada claramente a partir de las sucesivas crisis económicas. Varios planes generales de racionalización ferroviario fueron implementados sistemáticamente (Plan de Largo Alcance, llamado también Plan Larkin, 1962) reduciendo su participación en el transporte.

A partir de la década de 1970 se produjo un cambio sustancial en los usuarios de la modalidad: el proceso de motorización se incrementa y paulatinamente los sectores más pudientes dejan el medio de transporte, que será usado mayoritariamente por los sectores populares y medios<sup>9</sup>. Ese auge automotor pone en evidencia los conflictos urbanos derivados de la relación entre la vieja infraestructura ferroviaria y las nuevas redes viales: la necesidad de circulación vehicular se resuelve pragmáticamente multiplicando exponencialmente cruces a nivel. Así la ausencia de planificación

---

<sup>7</sup> Así algunas vías férreas quedaron a escasos metros de calles, viviendas y comercios atentando contra la seguridad del servicio. En los barrios más carenciados la utilización del espacio de seguridad ferroviario fue una constante a partir de los años 60 y 70, especialmente en las vías del Ferrocarril Belgrano Sur. En tiempos más recientes se ha hecho evidente la ocupación de terrenos ferroviarios ejemplificados en el crecimiento de la villa 31 y 31 bis en las cercanías a la Estación terminal de Retiro.

<sup>8</sup> Los análisis de Scalabrini Ortiz (2006) fueron decisivos para lograr el cambio de manos privadas a públicas. Una revisión más reciente (López y Waddell, 2007) centra la atención en los malos balances de las empresas privadas a partir del estancamiento del modelo agroexportador, hecho que precipitó la compra por parte del Estado.

<sup>9</sup> El ferrocarril no tuvo la capacidad para diversificar sus servicios y diferenciar públicos, aunque hay tibios intentos por disponer de servicios rápidos y diferenciales (ejemplo reciente: Rieles, 4 de Julio de 2008 "TBA: nuevo servicio diferencial Merlo – Puerto Madero"). La limitación respecto de la cantidad de vías hace imposible reordenar el tráfico en distancias cortas logrando que el servicio se reoriente hacia los traslados entre el segundo cordón del conurbano y la capital.

resulta en la reducción y obstrucción simultánea de la circulación ferroviaria y vehicular.

La desinversión en materia ferroviaria y los recurrentes problemas de gestión estatal provocaron un gran déficit operativo y financiero que repercutió en la calidad de servicio y se expresó en demoras y supresiones de servicios por falta de mantenimiento y de inversión indispensable para la circulación de línea. El período neoliberal de los 90 impulsó políticas de privatización como supuesta solución a la crisis. En materia ferroviaria se articularon en: concesionar el servicio local de pasajeros y desactivación de todos los servicios suburbanos volviendo a fomentar la carga como objetivo central de la modalidad ferroviaria (Alonso, 1992; Pía, 1993, Rieles, 1997).

Los ramales concesionados al sector privado fueron totalizaron 815 kilómetros de extensión, con 213 kilómetros de servicio eléctrico, 39 km en jurisdicción del Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE) y solo 37 kilómetros en el ámbito jurisdiccional de la Ciudad de Buenos Aires<sup>10</sup>.

#### Listado de Ramales Metropolitanos en servicio actualizado a la fecha.

Ferrocarril	Ramales	Concesionaria	Inicio
Roca (trocha 1,676 metro)	Constitución-La Plata (vía Quilmes Diesel) Constitución-Cañuelas (Eléctrico por catenaria) Constitución-Alejandro Korn (Eléctrico por catenaria) Temperley – Haedo (Diesel) Vía Circuito: Bosques-Gutiérrez (Diesel pasaje a Eléctrico con catenaria)	Metropolitano UGOFE	01/05/1994 22/05/2007
San Martín (trocha 1,676 metro)	Retiro-Pilar (Diesel)	Metropolitano UGOFE	01/04/1994 07/01/2005
Belgrano Norte (trocha 1 metro)	Retiro-Villa Rosa (Diesel)	Ferrovías	01/04/1994
Belgrano Sur (trocha 1 metro)	Puente Alsina-Aldo Bonzi (Diesel) Bs. As.-González Catán (Diesel) Bs. As.-Marinos del Belgrano (Diesel)	Metropolitano UGOFE	01/05/1994 22/05/2007

<sup>10</sup> Información relevada el Atlas Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. [http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com\\_content&task=view&id=57&Itemid=44&lang=es/](http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=57&Itemid=44&lang=es/)

Mitre (trocha 1,676 metro)	Retiro-Tigre (Eléctrico tercer riel) Retiro-Bartolomé Mitre (Eléctrico tercer riel) Retiro-José León Suárez (Eléctrico tercer riel) Victoria-Capilla del Señor (Diesel) Villa Ballester-Zárate (Diesel)	Trenes de Buenos Aires	27/05/1995
Sarmiento (trocha 1,676 metro)	Once-Moreno (Eléctrico tercer riel) Merlo-Lobos (Diesel) Moreno-Mercedes (Diesel) Merlo-Puerto Madero (Diesel)	Trenes de Buenos Aires	27/05/1995
Urquiza (trocha 1,435)	Federico Lacroze-General Lemos (Eléctrico tercer riel)	Metrovías	01/01/1994
Tren de la Costa (trocha 1,435)	Maipú-Delta (Eléctrico Catenaria con formaciones tranviarias, sustitución trocha original 1,676)	Sociedad Comercial del Plata	11/02/1993

*Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial.*

A pesar que inicialmente las empresas privadas tuvieron un buen desempeño, amén de cierta crítica de medios especializados respecto del rol cómplice que tuvieron con el desguace ferroviario<sup>11</sup>, aún sin realizar grandes inversiones y solamente ordenando los ciclos de trabajo y las tareas de mantenimiento, el Estado fue el primero en incumplir con el rol que se auto asignó para este proceso privatizador: no realizó las inversiones pautadas.

Luego de la crisis de 2001 y la devaluación<sup>12</sup> el modelo privatista demostró sus flaquezas en materia ferroviaria: la desaparición de la casi totalidad de los servicios suburbanos, la precariedad con que se prestaban los servicios urbanos de pasajeros, y una infraestructura cercana al colapso. El Estado se hizo cargo de un incremento sustancial de los subsidios para poder sostener los servicios, al tiempo que sostuvo

<sup>11</sup> Sergio García (2007) expresa que no se buscaba en las empresas a un actor profesional e independiente que promoviera la calidad del servicio y el desarrollo del sector ferroviario, sino muy por el contrario, a un cómplice del poder que contuviera, acallara “el problema” de la gestión ferroviaria e hiciera su negocio al resguardo de los subsidios estatales. El negocio pasó a ser producir y vender cosas al Estado para que éste las pague vía subsidios: pintar coches de la década del 60 y poner iluminación fluorescente, facturando casi lo mismo que comprando un nuevo remolcado (pág. 29).

<sup>12</sup> Un boleto mínimo para 12 kilómetros pasó de costar USD 0,50 a USD 0,16. Debido a la cantidad y costo de los repuestos de importación que requiere el ferrocarril, y al desmantelamiento de los talleres locales que podrían suplantarlos, el sistema entró en “emergencia” debiendo renegociar la totalidad de los contratos.

en límites bajos el costo tarifario, de forma tal de seguir permitiendo la movilidad de los sectores de menores recursos.

Las empresas privadas comprendieron cabalmente el nuevo escenario. El sistema de subsidios no obliga a las empresas a ser más competitivas, a mejorar el servicio, a preocuparse por vender más boletos y transportar más personas, sino simplemente a justificar gastos que compensen la erogación Estatal<sup>13</sup>. Paralelamente el Estado Nacional ha delineado planes para la recuperación de talleres ferroviarios y la compra de material extranjero de segunda mano de origen español y portugués hechos que permitieron recuperar frecuencias y servicios en todo el sistema metropolitano.

### Los actores del sistema ferroviario metropolitano

Esquemáticamente podemos delinear varios actores del sistema:

- Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente del GCBA, propone a partir de grandes proyectos mejorar la accesibilidad, la circulación vial, privilegiando el tránsito vehicular haciendo pasos a desnivel o desactivando trazas ferroviarias en desuso (Puerto Madero, Retiro, Zona Sur).
- Secretaría de Producción y Servicios del GCBA, propone dos grandes ejes: mejorar la seguridad de las personas y sus bienes en su desplazamiento por la vía pública, y optimizar cualitativa y cuantitativamente la oferta de transporte público. Así en lo que tiene que ver con el ferrocarril se ha privilegiado la inversión en subterráneos, extendiendo líneas (B y D) e iniciando la línea H transversal.
- Secretaría de Transporte de la Nación, ha llevado a cabo el “Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires” (PTUBA) que a partir de financiamiento externo ha realizado numerosas intervenciones en pasos a desnivel especialmente en la región metropolitana. Estas obras están siendo realizadas en coordinación con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y los Municipios.
- Concesionarios del servicio ferroviario reciben un subsidio operativo anual (pagadero mensualmente) para prestar el servicio público. El Estado Nacional soporta el costo de un plan de obras definido (primero en los pliegos de licitación y luego ajustado en las sucesivas renegociaciones formales e informales), y quien realiza las obras puede ser el concesionario o el propio Estado.

---

<sup>13</sup> Por ejemplo Ferrovías y Metrovías optaron por hacer rendir su subsidio siendo eficientes y ordenadas, mientras TBA y Metropolitano minimizaron los gastos de mantenimiento y desarticularon sus cuadros más calificados. En el caso de Metropolitano preanunciaba la quita de concesión realizada en 2005 y 2007.

- Grupos colectivos de usuarios que critican, discuten y proponen a partir de redes sociales y agrupaciones de intereses ferroviarios. La mayoría de estos grupos utilizan Internet para su comunicación y difusión<sup>14</sup>, volcando sus testimonios, fotos y videos. Dentro de estos colectivos también se deberían incluir las revistas especializadas tales como: Todo Trenes y Rieles, así como una multiplicidad de revistas y blogs electrónicos del mundo ferroviario.
- Organismos de contralor que a partir de investigaciones o informes ejemplifican el defectuoso funcionamiento del servicio ferroviario<sup>15</sup>, o inclusive organismos de justicia en sus diversas instancias que marcan con sus sentencias límites a la acción de los concesionarios y/o a las libertades otorgadas por el Estado<sup>16</sup>.

De los actores reseñados interesa señalar aquellos que a través de demandas concretas impulsan cambios en las políticas y privadas en materia ferroviarios. Estas demandas pueden ser articuladas, cuando se trata de colectivos sociales, o ser el resultado de acontecimientos y/o coyunturas específicas. Así si un automotor o colectivo es embestido por un tren genera demandas para instalar pasos a desnivel; una violación de una menor a la vera de una vía ferroviaria en pleno barrio de Núñez demanda mayor seguridad e iluminación de andenes; manifestaciones populares de descontento demandan cambios en la política de los concesionarios ferroviarios<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> El 22 de Febrero de 2008 en el diario Clarín aparece una nota "Los pasajeros encontraron en los blogs un nuevo libro de quejas" que hace referencia a estos colectivos de usuarios que a partir de blogs protestan por los malos servicios de los concesionarios. Algunas de las páginas son: [www.tbamemata.blogspot.com](http://www.tbamemata.blogspot.com); [www.mecagoenmetrovias.wordpress.com](http://www.mecagoenmetrovias.wordpress.com); [www.desesperadosdelsarmiento.blogspot.com](http://www.desesperadosdelsarmiento.blogspot.com); [www.malditosarmiento.blogspot.com](http://www.malditosarmiento.blogspot.com). Como se ve nombres irónicos sobre la calidad del servicio.

<sup>15</sup> Por ejemplo la resolución 1731/08 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires hace eco de la demanda de los vecinos para que dispongan de la información de Impacto Ambiental en la Audiencia Pública por un proyecto de paso a desnivel, e aconseja paralizar las obras hasta que se cumplan los procedimientos legales fijados en la Constitución de la Ciudad.

<sup>16</sup> El 7 de Mayo de 2009 en el diario Clarín aparece una nota titulada: "La Justicia criticó la seguridad en los trenes y advirtió sobre robos frecuentes" a partir de un fallo contra la empresa Metropolitano Línea San Martín criticando la seguridad en estaciones y aplicando una indemnización a una usuaria. También en Clarín, 28 de Noviembre de 2007 "Otro fallo contra una empresa ferroviaria: debe indemnizar a una pasajera herida de una pedrada.

<sup>17</sup> Nos referimos a: Web TN y la Gente donde se almacenan videos con accidentes <http://www.tnylagente.com.ar/videolog=Choques75?15470>; Página 12 del 13 de Diciembre de 2005 "Ataque sexual y rebelión en Nuñez" en donde se menciona la problemática de seguridad en estaciones ferroviarias; La Nación del 2 de Noviembre de 2005 "Furia, vandalismo y saqueos en Haedo" informando sobre un ataque popular contra dos trenes de pasajeros en donde también apedrearon bancos y comercios.

## Planes y Proyectos ferroviarios

El último plan con cierto carácter de integral fue el llamado Plan Urbano Ambiental (PUA)<sup>18</sup>. Si bien acentuó su análisis en la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires abordó problemáticas metropolitanas. Este documento se convirtió en la base para nuestro objetivo de analizar el estado de los planes y proyectos ferroviarios. A modo de tendencia opuestas marca para el tratamiento ferroviario dos actitudes:

- Una pragmática, que priorizó la construcción de autopistas y una fuerte desinversión del transporte público masivo, haciendo crecer al automóvil en la participación de movilidad diaria.
- Otra planificadora, que puso énfasis en la solución de los problemas de transporte masivo de pasajeros, especialmente ferroviario y subterráneo, y en el reordenamiento del sistema en general, aunque no logró plasmarse en intervenciones concretas coordinadas.

La situación a 1999, la fecha de elaboración del diagnóstico, y que podríamos extender hasta nuestros días, muestra que el número de automóviles particulares ha aumentado en forma sostenida al igual que la circulación de camiones logrando congestiones en diversos puntos de la ciudad, particularmente en la zona Retiro-Puerto Madero. En tanto, los modos masivos, tanto en el medio automotor, como en los ferrocarriles suburbanos y subterráneos, son observados por el PUA como inadecuados en ciertos itinerarios: a veces por el volumen de servicios que ofrecen (por exceso u oferta de demanda), otras por zonas que no llegan a cubrir.

Se referencia a la tarifa como un componente central del transporte ferroviario, mencionando que en general los valores tarifarios no alcanzan a compensar los costos reales de explotación, y eso repercute en los niveles de mantenimiento de infraestructura o de renovación de los parques tractores y remolcados, marcando una tendencia decreciente en la calidad de servicio ofrecido, pero simultáneamente permitiendo el mantenimiento del flujo diario de personas de bajos recursos, que de otra manera tendrían serias dificultades en movilizarse<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Analiza las tres décadas posteriores al último estudio de transporte a escala metropolitana realizado en 1970 (Estudio Preliminar del Transporte Metropolitano EPTRM)

<sup>19</sup> Básicamente existen dos formas de medir la importancia real del transporte urbano: midiendo el tiempo que insume a los usuarios el traslado cotidiano o el gasto diario realizado de la población en movilizarse. Si optamos por la primera forma estamos privilegiando la actitud pragmática, es decir individualizar las soluciones a partir del uso del automóvil particular; y si observamos la segunda forma se manifiesta la actitud planificadora, que a partir de tarifas bajas permite controlar el gasto diario de la población en movilidad.

A diez años del PUA es posible separar los proyectos de inversión en cuatro grandes grupos:

- Inversiones por cuenta del Estado en el marco de la concesión, en este primer grupo se emprendieron obras de alcance sistémico. Básicamente recuperación de material rodante abandonado, renovación de infraestructura de vías, renovación de puentes, cambio de subestaciones, reforma, ampliación y equipamiento de talleres y del sistema de señales. Todas estas obras no han sido publicitadas por tanto ha sido el Estado quien ha financiado las obras aunque sea el concesionario quien haya realizado físicamente las intervenciones.
- Inversiones por cuenta de los Concesionarios, en este segundo grupo se engloban las inversiones realizadas a riesgo por parte de los concesionarios. En general se trata de obras de remodelación de estaciones desde un punto de vista más arquitectónico que funcional, recuperando particularmente el casco y en menor medida los andenes y obras de arte como puentes y pasajes bajo nivel. En contados casos se incorporó material rodante nuevo.
- Inversiones a partir de los contratos renegociados, en este tercer grupo se engloban las acciones realizadas a partir de 1997 (Decreto 543/97 que habilita las renegociaciones). Se trata de ambiciosos programas de actitud planificadora bajo el supuesto de dos fuentes de ingreso, un aumento tarifario y mayores erogaciones por parte del estado en concepto de subsidio. Se proponen Planes de Modernización (con el cambio de gobierno en 1999) basados en la ampliación de la electrificación de algunas líneas y de recuperación de material rodante. Sin embargo no pueden ser llevados a cabo y solo quedan bajo la forma de proyectos.
- Inversiones posteriores a la crisis de 2001, en este último grupo incorporamos a las acciones realizadas por el Estado para sostener financieramente a las empresas (a partir de la necesidad de comprar repuestos en el exterior y financiarse con tarifas retrasadas y congeladas) aumentando sustancialmente los subsidios y liberando a las empresas de la realización de obras por compromisos contractuales.

Luego de la crisis de 2001 algunas empresas lograron estabilizarse rápidamente (Ferrovías, TBA del grupo Cirigliano y Metrovías del grupo Roggio) y renegociar exitosamente los alcances de la prestación del servicio y los planes de inversión. La restante empresa (Metropolitano del grupo Taselli), que controlaba la línea San Martín, Roca y Belgrano Sur, no logra encontrar una estrategia de supervivencia y comienza a mostrar pésimos resultados especialmente en lo que se refiere a la calidad y puntualidad del servicio ferroviario.

El 23 de Junio de 2004 el Estado le rescinde el contrato de la Línea San Martín por reiterados incumplimientos en la prestación. El 7 de Enero de 2005 se crea la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria (UGOFE), que integran las otras concesionarias del sector: Ferrovías, Metrovías y Trenes de Buenos Aires para operar la línea.

Dos años más tarde, el 22 de Mayo de 2007 se rescinde el contrato de las Líneas Roca y Belgrano Sur, a raíz de violentos incidentes en la Estación Constitución que terminaron con 21 heridos y 16 detenidos por las demoras e incumplimiento en los servicios<sup>20</sup>. Nuevamente es la UGOFE quien se encarga de continuar prestando el servicio ferroviario.

Acompañamos un listado de los proyectos mencionado en el PUA actualizando el estado de cada uno de ellos a partir de la indagación en los medios de comunicación social, de forma tal de verificar cuales iniciativas públicas y privadas se han instaurado en la agenda pública y cuales quedaron meramente en proyectos.

### Listado de Planes y Proyectos

Proyecto	Descripción	Estado actual
PUA 1	Remodelación Área Retiro. Consiste en la reutilización para fines urbanísticos siguiendo el modelo de Urbanismo fragmentario de Puerto Madero, reduciendo playas ferroviarias y renovando las terminales.	No realizado, desechado a raíz del gran desarrollo y expansión de la villa 31 y 31 bis. No están dadas las condiciones económicas ni financieras para un proyecto de esa envergadura.
PUA 2	Cuadruplicación de vías Línea Sarmiento entre Caballito y Liniers. Permitiría aumentar la capacidad de la línea.	No realizado, desechado a raíz del proyecto de Soterramiento (PUA 3).
PUA 3	Soterramiento de Línea Sarmiento. Primera propuesta entre Caballito y Liniers (1996 por TBA). Segunda propuesta entre Caballito y Moreno (23 de Enero de 2008)	No realizado, la licitación ha sido prorrogada 6 veces, la última el 28 de Agosto de 2007. La obra se calcula costará unos 1 mil millones de dólares, y sería financiada con emisión de deuda externa.

<sup>20</sup> Diversas fuentes: La Nación, 15 de Mayo de 2007 "Hubo furia tras la demora en los trenes", La Nación, 17 de Mayo "El Roca más cerca de cambiar de manos"; 4 Semanas digital alternativo 22 de Mayo "Fin de la Concesión para Metropolitano en el Roca y Belgrano Sur"; Clarín, 22 de Mayo "Kirchner defendió la quita de concesión de trenes, pero remarcó la necesidad de que haya inversión", entre otros.

PUA 4	Pasos viales a desnivel. Propone construir pasos viales, la mayoría a bajo nivel para salvar las vías férreas	Realización en curso. Realizados a través de PTUBA, 23 intervenciones con 8 terminadas a la fecha. Otras obras realizadas por GCBA. Recientemente se ha presentado en el marco del Plan de Movilidad Sustentable del GCBA un resultado de la gestión del gobierno actual que indica que se han realizado desde 2007 a la fecha 4 intervenciones, se están haciendo 8 y están frenadas por la justicia 17 por denuncias vecinales de variada índole. <sup>1</sup>
PUA 5	Línea Mitre: Circuito Norte, Victoria-Bancalari-José León Suarez. Propone electrificar estos tramos creando un circuito que une los ramales Tigre con Suarez.	No realizado, solo se dispone de croquis demostrativos, no fue licitado.
PUA 6	Enlace Norte-Sur por Puerto Madero ("Red Expreso Regional". Supone integrar las terminales de Retiro con Constitución (trocha 1,676) mediante túnel ferroviario.	No realizado, vinculado a la solución respecto de y a las propuestas para Puerto Madero.
PUA 7	Electrificación Línea San Martín. Comprende catenaria de 25 KV y 50 Hz, con adquisición de nueva flota y elevación de andenes	No realizado, varias veces anunciado luego del pasaje a UGOFE. Propuesta de inversiones chinas (16 de Noviembre de 2004). Llamado a licitación el 10 de Abril de 2008. Prorrogado.
PUA 8	Línea San Martín: viaducto entre Palermo y Avenida Corrientes. Supone reconstrucción de estación Chacarita elevada y reemplazo del Puente de Juan B. Justo sobre Avenida Córdoba.	No realizado, en 2000 ATEC realizó un ante Proyecto para Metropolitano.
PUA 9	Electrificación ramales Diesel de Línea Roca. Comprende catenaria de 25 KV y 50 Hz, con adquisición de nueva flota y elevación de andenes.	No realizado, varias veces anunciado en los medios luego del pasaje a UGOFE. Llamado a licitación el 18 de Septiembre de 2008. Prorrogado.
PUA 10	Electrificación Línea Belgrano Norte. Comprende catenaria de 25 KV y 50 Hz, con adquisición de nueva flota y elevación de andenes.	No realizado, postergado a raíz del proceso de Licitación del proyecto TAVE (Tren de Alta Velocidad) de Alstom que usaría este acceso a Buenos Aires, vinculado con Rosario y Córdoba.

PUA 11	Estación Facultad de Derecho de Construir una parada para vincular la facultad de de Buenos Aires.	No realizado, no hay diseño ni anteproyecto, no registra trámites desde 1997. Este proyecto está siendo reformulado por parte de Subterráneos de Buenos Aires en un reciente estudio de planificación de los próximos 30 km de ampliación de la red, en el cual se plantea construir una Estación llamada Retiro Norte, más o menos en la misma ubicación, y que permita mayor conectividad al sistema al descentralizar Retiro con líneas subterráneas como la H y la F. <sup>2</sup>
PUA 12	Electrificación Línea Belgrano Sur. Comprende catenaria de 25 KV y 50 Hz, con adquisición de nueva flota y elevación de andenes.	No realizada, los estudios fueron realizados por el Concesionario TMB antes de la rescisión del contrato.
PUA 13	Terminal del Belgrano Sur en Constitución. Incorporar un ramal elevado entre Aires y Plaza Constitución ingresando a andenes de la misma.	No realizada, no hay estudios técnicos actualizados, se contraponen al PUA 14. Actualmente reformulado a partir de la posible vinculación entre los ramales del Belgrano Norte y Sur por un viaducto subterráneo bajo la Avenida 9 de Julio conocido como variantes RER (Red Expreso Regional) <sup>3</sup> .
PUA 14	Nueva estación Buenos Aires de Sur. Remodelar la estación.	Realización en curso, en el marco del Plan de Refacción de Estaciones metropolitanas anunciado el 3 de Marzo de 2009.
PUA 15	Rehabilitación Ferrocarril Provincial de Buenos Aires. El ferrocarril se haya desactivado y parcialmente levantado sobre la zona sur de la región entre los ramales del Roca.	No realizada, inclusive hubo un anuncio que proponía reemplazarlo por un servicio de autobuses sobre la traza rectificadas del ferrocarril. Proyecto "Transur".
PUA 16	Integración de Línea Urquiza con de Subterráneos. Comparten la misma trocha y la misma alimentación eléctrica.	No realizado, desechado por ampliación de de subterráneo.

Post PUA 1	Compra de Material Ferroviario usado a España (convenio Junio 2005) y Portugal (convenio Enero 2006).	En curso, se han recibido varios embarques repartiendo locomotoras y coches remolcados a las diversas concesionarias. La mayor parte del material recibido debe ser refuncionalizado (caso español hay que retrocharlo) hecho que ha provocado que una parte del material esté aún detenido esperando licitaciones.
Post PUA 2	Recuperación de Talleres Ferroviarios y Empresas del sector.	A partir de la puesta en marcha de material locomotriz y remolcado en desuso (algunos desde hace más de 15 años) y de la refuncionalización del material recibido de España y Portugal, se ha recuperado la actividad en talleres mayormente en la región.
Post PUA 3	Coche doble piso para Línea Sarmiento. Propone aumentar la capacidad de transporte sin aumentar frecuencias.	Realizado, se ha puesto en funcionamiento una formación de prueba con cuatro coches doble piso (27 de Abril de 2006), cuatro tractores piso simple y un furgón piso simple. Se ha licitado la construcción nuevos vagones pero no se ha ejecutado aún (licitación 2006, adjudicación 2008), de hecho está postergado analizando si se incorpora un coche más a las formaciones de 9.
Post PUA 4	Reemplazo de infraestructura ferroviaria por cambio de durmientes a monoblock (trochas 1,676 y) o bi-block (trocha 1,435). Diversas licitaciones y resoluciones desde 2002.	En curso, todas las líneas han sido beneficiadas, especialmente las de TBA (Sarmiento y Mire).
Post PUA 5	Plan de Refacción de Estaciones metropolitanas. Anunciado el 3 de Marzo de 2009.	En curso, se intervienen alrededor de 200 estaciones mayormente en la región metropolitana.

*Fuente: Elaboración propia basándose en listado del PUA e incorporando nuevos.*

## Algunas conclusiones

Del análisis de los Planes y Proyectos del modo ferroviario podemos concluir que a 12 años del diagnóstico del PUA no se han realizado la mayoría de las formulaciones propuestas. Los tenues cambios impulsados por el Estado -retiro de la concesión de Metropolitano, una mayor inversión vía subsidio y la compra de material rodante e inversión en infraestructura- demuestran que la actitud privilegiada continúa siendo la pragmática. No ya como portavoz del automóvil sino como respuesta política a coyunturas.

Cuando emerge en la opinión pública un problema que atañe al medio se acciona rápidamente buscando soluciones concretas y precisas que acallen el problema, pero sin mediar una visión de conjunto ni priorizar, en el marco de una metrópolis como Buenos Aires, acciones más allá de lo que marca el devenir mediático. Cuando acontecimientos graves que resultan de problemas estructurales aparecen en los medios demandados por colectivos sociales o por protagonistas de tragedias urbanas, se acciona planteando soluciones rápidas y coyunturales. No parece haber de una actitud planificadora

Los seis actores mencionados siguen actuando con una escasa articulación entre sí, demandando o proponiendo en soledad. Sin embargo una pequeña esperanza se avizora a partir de los cambios en la legislación ferroviaria con una nueva Ley de Reordenamiento Ferroviario (Ley 26352) que crea las sociedades: Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, otorgando funciones específicas, competencias y ámbitos de actuación. Si estas nuevas instituciones logran aunar criterios e integrar las voces de los otros actores se habrá avanzado mucho en la posibilidad de disponer de acciones planificadas consensuadas. Caso contrario estaremos ante ocho actores que seguirán trabajando cada uno con su visión la problemática ferroviaria.

Mientras tanto escenas de vandalismo, con quemas de formaciones y estaciones, como las que originaron la quita de concesión del Metropolitana; diferencias irreductibles entre los diferentes gremios del sector que redundan en sabotajes, incumplimientos de horarios y retaceo de servicios, llegando a casos extremos como el asesinato del activista Mariano Ferreira, aparentemente ordenada por la Unión Ferroviaria, se seguirán produciéndose, y se transformarán en hechos que se naturalizan en la opinión pública; y la no defensa de los derechos de vía (ejemplificados en la toma de los caminos de sirga ferroviarios por parte de los sectores menos pudientes).

La opinión pública ha continuado fortaleciendo una visión negativa y estigmatizante del modo ferroviario, que al tiempo que aleja posibles pasajeros,

encadena visiones nostálgicas sobre un pasado idealizado, casi fantasmático, vaciando de contenido el debate político sobre la relación de los ferrocarriles con la sociedad. Esta tal vez sea el mayor desafío que tiene este modo de transporte para reformularse. Una punta para comenzar esa reflexión superadora tal vez es volver a resaltar la relación existente entre el transporte y el ordenamiento territorial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Luis (1992). "Privatización del Transporte y Modelos Sociales Futuros", CEAL, Buenos Aires.
- Cena, Juan Carlos (2003). "Ferrocidio". La Rosa Blindada, Rosario
- Constestí, Jorge (2005). "La república que ¿perdió? el tren. Análisis y proyecto para refundar los ferrocarriles en la Argentina", Grupo Editor del Encuentro, Buenos Aires.
- García, Sergio (2007). "Urbanos: un Mundo Aparte", en Revista Todo Trenes, número 50, Junio, año 8, Buenos Aires.
- Gutman, Margarita y José Enrique Hardoy (2007). "Buenos Aires, 1536-2006", Ediciones Infinito, Buenos Aires.
- Lazcano, Marcelo y Durango, Pablo (2008). "Análisis de la Utilización de los Ferrocarriles Metropolitanos de Buenos Aires con datos de la INTRUPUBA", Material PROPUR-FADU-UBA, s/d.
- López, Mario y Waddell, Jorge (2007) Comp. "Nueva historia del Ferrocarril en la Argentina. 150 años de Política Ferroviaria", Fundación del Museo Ferroviario-Editorial Lumiere, Buenos Aires.
- MOSP (1962). "Plan de Largo Alcance", Grupo Planeamiento de Transporte, Apéndice I-III, Buenos Aires.
- Pía, Roberto (1993). "Reestructuración de los FFCC de la Republica Argentina. Privatización y Provincialización", actas del Seminario Transporte y Organización Territorial. Universidad Nacional de Tucumán, 23-25 Octubre.
- Plan Urbano Ambiental (1999). "Estudio de Transporte y Circulación Urbana", GCBA-SPU-CoPAU-FADU, Buenos Aires.
- Potrikowsky, M y Z. Taylor (1984). "Geografía del Transporte", Ariel Geografía, Barcelona.
- Rapoport, Mario y María Seoane (2007). "Buenos Aires. Historia de una ciudad", Fundación Banco Ciudad-Planeta, Buenos Aires.
- Rieles (1997). "La renegociación entro en su etapa de definiciones", Número 36, Septiembre, año 5, Buenos Aires.

- Scalabrini Ortiz, Raúl (2006). "Historia de los Ferrocarriles Argentinos", Lancelot, Buenos Aires.
- Schvarzer, Jorge y Gomez, Teresita (2006). "La primera gran empresa de los argentinos. El Ferrocarril del Oeste (1854-1862)", FCE, Buenos Aires.
- Torres, Horacio (1993). "La relación entre espacio y sociedad", en Revista Metodologica, nro. 3, Bruselas.
- Velázquez, Maximiliano (2005). "Ideología Urbana: una lectura crítica del Plan Urbano Ambiental" en Welch Guerra (ed.) "Buenos Aires a la deriva. Transformaciones Urbanas recientes", Biblios, Buenos Aires.

### **Corpus de Noticias trabajado**

Diarios La Nación, Clarín, Página 12, varias fechas.

Diarios digitales zonales, varias fechas.

### **Notas de tablas**

<sup>1</sup> Disertación del Ing. G. Krantzer - Director General de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires -, en el marco de las Jornadas de Exposición sobre Transporte Público - Diálogo Suizo Argentino en la Facultad de Ingeniería de la UBA del 27 y 28 de Abril de 2011.

<sup>2</sup> Expresada en la conferencia de Roberto Agosta -Director del Departamento de Transporte de la Facultad de Ingeniería de la UBA -, en el marco de las Jornadas de Exposición sobre Transporte Público - Diálogo Suizo Argentino en la Facultad de Ingeniería de la UBA del 27 y 28 de Abril de 2011.

<sup>3</sup> Martín Orduna, director del CETAM (Centro de Estudios de Transporte Área Metropolitana de la UBA) ha realizado su tesis en torno a la generación de un sistema de Red Expreso Regional similar al encarado por la ciudad de París.

# LA FUERZA SINDICAL (FS) Y EL SINDICALISMO BRASILEÑO EN LOS AÑOS '90

Patricia Vieira Trópia

## RESUMEN

Nuestro objetivo en este trabajo es analizar el origen, las raíces sociales y la actuación de la Fuerza Sindical frente a las políticas neoliberales implementadas en los años '90. La Fuerza Sindical surgió en el escenario brasileño en marzo de 1991. Pretendía convertirse en la principal central sindical del país, disputarle la hegemonía del sindicalismo a la Central Única de los Trabajadores (CUT), bloquear la lucha de resistencia del movimiento sindical al modelo neoliberal. Un análisis retrospectivo nos muestra que no todos estos objetivos fueron alcanzados. La CUT se mantuvo como la más importante central sindical brasileña. Sin embargo, la Fuerza Sindical fortaleció su proyecto, conquistó importantes sindicatos en la base cutista y se constituyó como una fuerza social activa de los gobiernos neoliberales en la década de los '90.

**Palabras-clave:** Sindicalismo, neoliberalismo, Fuerza Sindical, política, ideología

## RESUMO

Nosso objetivo neste trabalho é analisar a origem, as raízes sociais e a atuação da Força Sindical frente as políticas neoliberais implementadas nos anos de 1990, no Brasil. A Força Sindical surgiu no cenário brasileiro em março de 1991. Ela pretendia converter-se na principal central sindical do país, disputar a hegemonia do sindicalismo com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e bloquear a luta de resistência do movimento sindical ao modelo neoliberal. Uma análise retrospectiva revela que nem todos estes objetivos foram alcançados. Entretanto, a Força Sindical fortaleceu seu projeto conservador, conquistou importantes sindicatos da base da CUT e se constituiu como uma força social ativa dos governos neoliberais na década de 1990.

**Palavras-chave:** Sindicalismo, neoliberalismo, Força Sindical, política, ideologia

### Abstract

This article analyses the origin, the social bases and the active adhesion of the Force Union to neoliberalism. Force Union appears into the Brazilian scene in March 1991. It intended to become the most important central of the country, disputing with Cut (Central Union of Workers) the hegemony of the unionism and trying to block the struggle of resistance against neoliberalism. The retrospective analysis reveals that not all these objectives have been reached. This central supported actively the policies of privatization, the new regulations of labour relations and the reduction of the social expenses. Force Union behaved itself as an active social force for the neoliberal governments among the 1990s.

**Keyword:** neoliberalism, trade-unionism, Força Sindical, ideology, politic

### Introducción

Cuando la Fuerza Sindical surgió en el escenario brasileño, en marzo de 1991, combatiendo a la Central Única de los Trabajadores (CUT), oponiéndose a la Central General de los Trabajadores (CGT) y defendiendo en el plano político la adopción de políticas de cuño neoliberal, algunos estudiosos evaluaron con atención en aquella ocasión: ¿cual la posibilidad de en el futuro existir una central, enraizada en el sector privado, justamente en una coyuntura de avance del sindicalismo del sector público y de los trabajadores rurales (Martins Rodrigues e Cardoso, 1993)? Esta evaluación era pertinente ya que, en su Congreso fundacional, la Fuerza Sindical reunió, básicamente, delegados de sindicatos de trabajadores urbanos manuales - en contraste con la reducida presencia de empleados públicos y de trabajadores rurales. Considerando inclusive la victoria de Collor y del proyecto neoliberal a fines de 1989, la importancia brindada por los medios de comunicación al "sindicalismo de resultados" en la segunda mitad de los años '80, así como los recursos financieros recibidos y las estrategias de marketing adoptadas, era, de hecho, difícil prever que, en apenas una década, la Fuerza Sindical se tornaría "la central sindical que más crece en el Brasil".

El proyecto de la Fuerza Sindical era, originalmente, ambicioso: pretendía convertirse en la principal central sindical del país, disputarle la hegemonía del sindicalismo a la CUT, derrotar las iniciativas progresistas y populares, bloquear la lucha de resistencia del movimiento sindical al modelo neoliberal y cambiar las relaciones de trabajo y la "mentalidad" del trabajador. Para alcanzar estos objetivos,

la central defendía la modernización de la economía y de las relaciones del trabajo, el acuerdo entre el capital y el trabajo y el combate al “sindicalismo de confrontación”. Un análisis retrospectivo nos muestra que no todos estos objetivos fueron alcanzados. La CUT se mantuvo como la mayor y la más importante central sindical brasileña y la CGT sobrevivió. Sin embargo, la Fuerza Sindical fortaleció su proyecto conservador, conquistó importantes sindicatos en la base cutista - entre los cuales debe destacarse el Sindicato de los Metalúrgicos de Volta Redonda -, se constituyó como una fuerza social activa de los gobiernos neoliberales en la década de los '90 y construyó una “máquina” sindical, cuya importancia puede ser dimensionada a través de su crecimiento político e financiero.

Nuestro objetivo en este trabajo es analizar el origen, las raíces sociales y la actuación de la Fuerza Sindical frente a las políticas neoliberales implementadas en los años '90.

### **1.1 El origen de la Fuerza Sindical - proceso de constitución de un frente conservador en el sindicalismo brasileño**

En la segunda mitad de los años '80, el escenario sindical brasileño se presentaba política e ideológicamente polarizado entre dos campos. Por un lado, se encontraba el sindicalismo combativo y reivindicativo de la CUT, nacido de la corriente denominada “nuevo sindicalismo”, la corriente que fue responsable por retomar las huelgas como metodología central de lucha. Por otra parte, estaba el sindicalismo de derecha, compuesto por dos corrientes: el “sindicalismo de resultados” y “peleguismo” tradicional - aglutinado alrededor de la CGT y de la Unión Sindical Independiente (USI), o disperso en numerosos sindicatos, en realidad “sellos de goma” sin ninguna afiliación.

El sindicalismo combativo, después de la creación de la CUT, se convirtió en la principal fuerza política del movimiento popular reivindicativo. La actuación de la CUT fue marcada por la participación de sus líderes en la organización de acciones de masas contra el modelo económico implantado en el país, a través de la conquista de muchos sindicatos “pelegos” y por una práctica sindical reivindicativa, agresiva y huelguista. La central se organizó en la década del '80 y construyó las cuatro huelgas generales de protesta contra la política económica, buscó ampliar la participación de los segmentos de los trabajadores menos activos y reivindicativos como los empleados de comercio, los trabajadores de la industria textil, los ferroviarios, los electricistas, entre otras categorías, y expandir las huelgas para regiones con menos tradición sindical (Sandoval, 1994; Noronha, 1991).

Además de protestar contra el modelo económico implantado en el país – a través de las huelgas y del rechazo a negociar el “pacto social” (Moraes, 1986) –, la CUT formuló un conjunto de reivindicaciones “positivas” sobre la Constituyente. Eligió diputados, organizó la recolección de firmas para las propuestas de enmiendas constitucionales populares y presionó a los constituyentes para que voten las propuestas más democráticas y surgidas del campo popular. En el plano sindical, la CUT defendía la formación de comisiones de fábrica, la democratización de los locales de trabajo y la “libertad de autonomía sindical”. Los líderes cutistas criticaban la estructura sindical tradicional por su carácter corporativo, lo que debilitaba las luchas y la posibilidad de una acción de masas en el movimiento sindical. Entonces, en una coyuntura de politización creciente del movimiento sindical y de redemocratización de la política nacional, bajo la bandera de la “libertad y de la autonomía sindical” y en el marco de una estrategia política de la CUT hacia los sindicatos “pelegos”, apoyando e impulsando las oposiciones sindicales, contribuyó también para que los sectores conservadores salgan de su tradicional posición de retaguardia y decidan reorganizarse.

Aunque fuese mayoritario en la estructura sindical tradicional, el sindicalismo de derecha perdió la hegemonía a manos de la CUT. Las tendencias y los líderes que componían este campo sindical tradicional se esforzaron en bloquear o intentar diluir el avance del “nuevo sindicalismo” y del movimiento para la creación de la CUT – primeramente, dificultando para después boicotear la realización del I Congreso de la Clase Trabajadora (Conclat-83), aunque fueron derrotados en este *front*. Es más, la Unidad Sindical y las otras tendencias conservadoras se rearticulaban, organizaron su propio Conclat y crearon, en 1986, la CGT. Las fuerzas que conformaron la CGT rechazaban la Convención 87 de la OIT y defendían la manutención de la estructura sindical oficial, el principio de la unidad y la organización de una central compuesta exclusivamente por sindicatos oficiales. En el plano político, defendían la propuesta de pacto social, una alianza con la burguesía y la defensa de la Asamblea Constituyente. A pesar de estar “unidos” en la defensa de la estructura sindical oficial y en el combate a la CUT, los sindicatos aglutinados alrededor de la CGT eran heterogéneos y la central padeció las disputas entre las corrientes internas, desde su Congreso fundacional. En un campo, se situaban los sindicatos tradicionalmente “pelegos”, de medio y pequeño tamaño, con poca o ninguna tradición huelguística, cuyo principal interés era la manutención de la estructura sindical y el rechazo al “nuevo sindicalismo”. También amalgamados por la tesis de la unidad, se encontraban los sindicatos vinculados al Partido Comunista del Brasil (PCdoB), Partido Comunista Brasileño (PCB) y el Movimiento Revolucionario 8 de agosto (MR-8), que, a pesar de ser críticos a las posiciones políticas de los sectores más conservadores, habían

rechazado formar parte de una coalición pro-CUT. En otro campo, todavía, se encontraban los sindicatos más grandes, que defendían el legalismo, pero “sufrían” con la investida de las oposiciones sindicales sobre sus bases. De estos sindicatos saldrían los exponentes del “sindicalismo de resultados”, una corriente que supo combinar, en aquella y en la coyuntura posterior, el tradicional conservadorismo político y el apego a la estructura sindical oficial, con el activismo en el plano reivindicativo. El dirigente de la CGT provincial (São Pulo), entonces presidente de la Confederación Nacional de los Trabajadores Metalúrgicos (CNTM) y del SMSP, Luiz Antônio de Medeiros provenía de un sindicato que, desde mediados de los años '70, resistía el avance de la oposición sindical sobre su base. Presionado por el Movimiento de Oposición Metalúrgica de São Paulo (MOMSP), internamente, y por el avance de la CUT, en el plano nacional, Medeiros, compondría, al lado de Antônio Rogério Magri, la conducción de la corriente del “sindicalismo de resultados”, cuya actuación fue decisiva en la formación, pocos años después, de la Fuerza Sindical.

La corriente del “sindicalismo de resultados” comienza a tener expresión cuando Medeiros asume la presidencia del Sindicato de los Metalúrgicos de São Paulo (SMSP), en 1986, al sustituir a Joaquim dos Santos Andrade (Joaquinzão) - que toma licencia para presidir la CGT. En la presidencia del SMSP, Medeiros incrementó las luchas junto a su base; pasó a realizar cursos de formación, en una quinta en Mogi das Cruzes, para lo que él mismo denominó “nuestra tropa”, es decir, los delegados sindicales en sintonía con la dirección del sindicato; además cerró numerosos acuerdos por empresa, acercando así, en dirección a las reivindicaciones inmediatas de los trabajadores en sus locales de trabajo. Tales estrategias reflejaban dos objetivos: mejorar las condiciones salariales de los metalúrgicos y minar, en algunas empresas, el ímpetu y la legitimidad de las oposiciones sindicales. Ellas le dieron un nuevo aliento a la dirección del SMSP que, aunque dividido, ganaría las elecciones en 1987.

La victoria de Medeiros, derrotando tanto a la lista compuesta por disidentes de la antigua conducción (PCB, PC del B, Partido Democrático Laborista – PDT - y un ala del Partido dos Trabalhadores – PT), como también a la lista compuesta por representantes del Movimiento de Oposición Metalúrgica de São Paulo MOMSP (afiliados al PT y la CUT) posibilitó una doble tentativa. El primer intento fue ser elegido el presidente del mayor sindicato de América Latina - victoria que, nos parece, haber sido decisiva para el campo “carnero”, que estaba abalado por las derrotas a manos del “nuevo sindicalismo” y con la reforma del modelo dictatorial de tutela de los sindicatos implementado por el Ministro Pazzianotto, a partir de 1985. El segundo intento fue atraer el apoyo de la burguesía, de la prensa y del gobierno de Sarney con sus discursos (de defensa del capitalismo, de negociación, de alianzas

entre capital y trabajo, la adopción de criterios de mercado en la ubicación de la fuerza de trabajo), así como de su proyecto (el combate a la CUT).

Inmediatamente después de la victoria en las elecciones para la presidencia del SMSP, Medeiros evaluaba su éxito de la siguiente forma, atribuyendo la victoria a la “sinceridad brindada a la categoría”, así como a la maniobra para “despartidizar” el sindicato. En sus discursos durante la campaña le mostrará a los metalúrgicos “los excelentes acuerdos patronales conseguidos”, en los meses anteriores se vanagloriaba de haber conformado una lista oficialista de la conducción con miembros de la base sindical “sin ingerencias político partidarias”.

Aunque eficaz para su base, este discurso se mostró como meramente ideológico, en la medida que, a partir de la victoria electoral, Medeiros se convertiría en un activo sindicalista, con expresión política nacional. Al lado de Magri, se convirtió en el interlocutor oficial del gobierno de Sarney y en un interlocutor preferencial en las negociaciones con la burguesía. Medeiros había demostrado capacidad para derrotar a la CUT internamente, justamente en una coyuntura en que el movimiento sindical combativo avanzaba y los trabajadores comenzaban a reaccionar frente al fracaso de los planes de estabilización, minando, así, las bases del gobierno de Sarney. Siendo esto así, por qué no conseguiría, entonces también, vencer a la CUT en el plano nacional?

Para intentar alcanzar este objetivo, los representantes del “sindicalismo de resultados” fueron apoyados por los medios de comunicación y por el gobierno de Sarney. En la prensa escrita, Medeiros ganó un espacio privilegiado para un líder sindical: tenía una columna semanal en el diario *Notícias Populares* y concedió, en la época, muchas entrevistas a los principales periódicos de gran circulación. Medeiros y Magri pudieron, así, difundir la concepción del “sindicalismo de resultados” - un sindicalismo sin confrontación, conciliador, de acuerdo entre el capital y el trabajo, abiertamente a favor de los capitalistas y volcado, tan sólo, a la conquista de mejoras económicas. Del gobierno de Sarney, Medeiros recibió un apoyo político decisivo, ya que fue elevado a la condición de negociador oficial de los metalúrgicos en el pacto social y a la de presidente de la, recién creada, Confederación Nacional de los Trabajadores Metalúrgicos (CNTM) (Giannotti: 1994). Medeiros llegó, incluso, a ser mentado como Ministro de Trabajo en aquel año en reemplazo de Almir Pazzianotto. Fue, sin embargo, en la condición de presidente de la CNTM - por lo tanto, formalmente representante de 108 sindicatos y cinco federaciones de metalúrgicos -, que Medeiros pudo hacer más por su proyecto y articular un conjunto de alianzas políticas que conformaron, pocos años después, la Fuerza Sindical.

Los sindicatos deberían abandonar la lucha político-ideológica contra la explotación capitalista y constituirse, sólo en negociadores del valor de la mercancía fuerza de trabajo. Medeiros afirmaba que “todo sindicato que se precie forma parte de la reproducción capitalista. Por qué, cual es el objetivo del sindicato? Es luchar para vender la mano de obra por el precio más alto posible” (apud Duarte, 1988: 30). En el sindicalismo “moderno” lo que interesa es conquistar mejores salarios y disminuir la jornada de trabajo, a través de la negociación directa entre patrones y empleados e, por lo tanto, sin interferencia de los gobiernos.

Uno de los presupuestos del “sindicalismo de resultados” es que la actuación de los sindicatos debe crecer en la mismas dirección y proporción de la economía capitalista. Por eso, su perspectiva es la de la negociación, la del acuerdo entre capital y trabajo y no la lógica de la confrontación. Para estos, la relación entre sindicalismo y capitalismo resulta en beneficio de todos sólo si ambos son fuertes. Cuanto más fuerte es el capitalismo, mejores serán las condiciones para la negociación. Medeiros entendía que los bajos salarios debían ser combatidos sólo en ciertas circunstancias, ya que en un escenario de crisis económica, de bajo crecimiento, sería un “suicidio” hacer huelgas y presionar a la patronal, sobretodo en el marco de una “legislación inflexible”. Otro presupuesto es que la economía (reducida a las relaciones mercantiles) sería gobernada por la ley de la oferta y la demanda (Cf. Giannotti, 1994). Cuanto mayor el crecimiento económico, mayores serían, para el capital, las ganancias y la productividad y, para los trabajadores, los resultados.

Al contrario del discurso apolítico que difundía para su base y de la perspectiva burguesa que ocultaba, Medeiros polarizó el campo político sindical, se fortaleció como líder de derecha y pasó a actuar en la Constituyente, junto al Centro, criticando las propuestas que garantizaban la estabilidad para los trabajadores del sector privado, la reducción de jornada de trabajo a 40 horas semanales y la reforma agraria. Defendió la apertura al capital internacional, la privatización de las empresas de servicios públicos y la idea de “cuanto menos Estado mejor” (apud Giannotti, 1994: 44). Propuso, inclusive, la supresión del derecho a la estabilidad del empleo en el servicio público.

El discurso de la “modernidad” representó el intento más consecuente para la introducción del *tradeunionismo* de tipo norte-americano, en el escenario sindical brasileño. En el período anterior al ‘64, algunas iniciativas de implantación de esta corriente ya habían sido tomadas cuando fueron creados, en los años ‘60, el Movimiento de Renovación Sindical (MRS) - que obtuvo el apoyo del SMSP a través de su presidente, Remo Forli (Costa Neto, 1960; Martins, 1989) -, y del Instituto Cultural del Trabajo (Giannotti, 1994). Mientras tanto, fue en la coyuntura de ascenso del “nuevo sindicalismo” en la lucha reivindicativa, en un momento en que

los sectores conservadores resistían la reforma del modelo dictatorial de gestión del sindicalismo, que el SMSP introdujo las orientaciones y las formas de lucha típicas del *tradeunionismo* de tipo norte-americano.

El *tradeunionismo* de tipo norte-americano es una corriente sindical cuya ideología y práctica dominantes son semejantes a las del “sindicalismo de resultados”. Los líderes de la *American Federation of Labor* (AFL) defendían que el sindicalismo debería restringirse a la lucha económica, la negociación directa con la patronal. En la base de la AFL se encontraban los obreros calificados, los norteamericanos y los blancos, ya que estaban excluidos de sus filas los trabajadores no calificados, los negros y los extranjeros (Cf. Askoldova, 1981). La estrategia de conquista salarial dominante en la AFL era la negociación, lo que hizo que la Federación se tornase activa y reivindicativa, muchas veces violenta, a pesar de las huelgas ser cortas, por empresa y deflagradas en la forma de boicot a la patronal. La procedencia de la lucha económica, defendida por su principal líder, Samuel Gompers, no impedía la participación política de sus miembros, pero rechazaba la actuación político-partidaria. El “gomperismo” o voluntarismo, como fue conocida la ideología dominante de la AFL, identificaba la lucha sindical con la lucha salarial. En el plano político, todavía, la Federación asumió una posición política conservadora, al combatir la constitución de un sindicalismo de masas, el avance del movimiento socialista y la creación de un partido de trabajadores en los Estados Unidos – sin tener en cuenta las iniciativas tomadas, en esa dirección, por el movimiento obrero y socialista a fines del siglo XIX en ese país (Askoldova, 1981; Guerin, 1977).

La práctica y las orientaciones del SMSP, y después de la Fuerza Sindical, se acercan a las de la AFL. La convergencia entre el *tradeunionismo* de tipo norteamericano y el “sindicalismo de resultados” es coherente en el campo ideológico, ya que Samuel Gompers, el primer líder de la AFL, y, un siglo después, Medeiros defendían la idea que la única función de los sindicatos debía ser la de vender a la patronal la mano de obra por el precio más alto posible. El pragmatismo del SMSP convergía, de esta forma, con el voluntarismo de la AFL. Defendidas por la AFL, las concepciones acerca de los acuerdos entre capital y trabajo, pragmatismo, apoliticismo y apartidismo se fundamentaban en la teoría de J. R. Commons, para quien la contradicción entre capital y trabajo era un aspecto secundario de la sociedad capitalista (Askoldova, 1981). Commons veía en la rivalidad entre los propios capitalistas o entre los propios obreros (en el caso de la AFL, entre obreros calificados y no cualificados) el factor principal de las contradicciones sociales. Los líderes de la AFL encontraron en aquella teoría la justificación científica para una concepción pragmática, neutra y voluntarista, para el sindicalismo que practicaban y, según el análisis de Askoldova, era la ideología sindical más cercana al liberalismo.

Forjada como una alternativa en el campo político de la derecha, a la corriente del “sindicalismo de resultados”, encontró en el SMSP el terreno ideal para diseminarse. Victoriosa en las elecciones sindicales de 1987 y consagrada en 1990, aquella corriente fue conciliadora con las ideas neoliberales que emergieron durante los debates de la Constituyente. Cuando Collor llegó al poder, encontró – a diferencia del caso inglés - un frente conservador, enraizado en la clase obrera paulistana, ideológicamente pro-capitalista y atraída por el discurso neoliberal de sus líderes. Veamos ahora en qué contexto y con qué bases de apoyo fue creada la Fuerza Sindical.

En septiembre de 1988, inmediatamente después de la actuación de Medeiros en la Constituyente, surgieron en la prensa los primeros rumores sobre sus proyectos para el sindicalismo: la creación de una nueva central o la transformación de la CGT “en una gran potencia”? A comienzos de 1990, Medeiros fue reelecto en la presidencia del SMSP con el 80% de los votos en el primer escrutinio, en una contienda histórica en donde arrasó. El no consiguió reunificar a la CGT, como manifestara en una entrevista, ni conducir a todas las corrientes de derecha para el “sindicalismo de conquistas” – una nueva denominación para el “sindicalismo de resultados”. Sin embargo, bajo los auspicios del primer gobierno neoliberal del país, en condición de presidente de la Confederación Nacional de los Trabajadores Metalúrgicos - CNTM (lo que le permitió crear muchos sindicatos oficiales), con el apoyo financiero del empresariado y después con la amplia victoria sobre la oposición metalúrgica en São Paulo, en 1990, Medeiros pudo conformar un frente conservador y crear, meses después, la Fuerza Sindical.

Para constituirse como una nueva central, la Fuerza Sindical contó con el apoyo político brindado por Collor, con recursos financieros recibidos de varios empresarios y con el decisivo apoyo de la burocracia estatal, tanto para su composición - cuando Medeiros presidió la CNTM -, cuanto en los meses posteriores a la creación de la central. Después de esto, dos corrientes conservadoras dentro del campo sindical apoyaron la creación de la central: el “peleguismo” - que fortaleció sus filas - y el “sindicalismo de resultados” - que le dio, bajo la égida del SMSP, la dirección político-ideológica. Estas dos corrientes, aunque motivadas por intereses específicos, convergieron políticamente de la siguiente manera.

El SMSP tenía en su haber algunos triunfos y credenciales para dirigir el frente conservador que creó la Fuerza Sindical. Además del poder financiero del “mayor sindicato de América Latina”, de la expresión nacional de su principal líder y de la proximidad con los gobiernos, el SMSP contó con un importante triunfo sobre la CUT, en la elección de 1990. Con estas credenciales fue posible atraer y aglutinar una masa de sindicatos “pelegos” - desde grandes sindicatos, con poder de influencia

en la dirección nacional, hasta los denominados “sindicatos sellos de goma”. Que intereses tendría este campo “carnero” en la Fuerza Sindical?

La masa de sindicatos tradicionalmente conservadores y vinculados a los gobiernos fue atraída hacia la Fuerza Sindical, por un lado, por la victoria del proyecto conservador de Collor y el apoyo político y financiero dado por él y, por otro, por la protección contra las amenazas y las presiones de la CUT sobre sus bases.

Menos convergente, sin embargo, fue el apoyo de esa masa de sindicatos al proyecto neoliberal, defendido por un segmento de los sindicalistas de la central. Si para el SMSP y para el campo “carnero”, el apoyo al gobierno Collor y a las propuestas de “modernización” formaban parte de las estrategias de combate a la CUT - lo que nos permite hablar de conciliación con el primer gobierno neoliberal -, la adhesión de la central al neoliberalismo no era un proyecto predefinido ni definitivo. Lo que sí es cierto afirmar es que hubo un impacto de aspectos de la ideología neoliberal entre los metalúrgicos paulistanos, se trató en un comienzo de un apoyo localizado y todavía algo encubierto.

Sin embargo, después de algunas importantes victorias sobre la CUT y el éxito alcanzado con los primeros procesos de privatización, puede afirmarse que los líderes de la Fuerza Sindical condujeron el proyecto de la central rumbo al neoliberalismo. La activa participación de los líderes en el pliego de privatización de USIMINAS, la participación de los trabajadores en el Club de Inversiones y la Conquista del Sindicato de los Metalúrgicos de Volta Redonda - abriendo camino para la privatización de la empresa - tuvieron un efecto sorprendente y amplificador, ya que a fin de cuentas, en Volta Redonda, la Fuerza Sindical conseguirá su primera grande victoria sobre la CUT. En suma, las privatizaciones de la USIMINAS y de la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN) pusieron en evidencia que el apoyo popular al neoliberalismo no podría dejar de ser considerado. Frente a esto la adhesión de la central al neoliberalismo va consolidándose hasta convertirse en activa y programática.

## **I. 2 Fuerza Sindical - perfil socio-económico y comportamiento político**

Cuando la Fuerza Sindical fue creada en 1991, la mayoría de los sindicatos que aglutinó tenía un origen urbano, del sector privado, con predominio de los industriales (IBGE, 1991). La investigación, realizada por Martins Rodrigues y Cardoso (1993) con los delegados que participaron del Congreso fundacional, muestra que el 96,5% de ellos representaban sindicatos de trabajadores urbanos y sólo el 3,5% de rurales. Del total de sindicatos de trabajadores urbanos, apenas un 2,7% pertenecían al

sector público, mientras que el 97,3% de ellos venían del sector privado. Del total de los congresales, el 60,3% provenían del ramo industrial, un 28,5% del ramo del comercio y de servicios, un 2,9% del sector público, un 3,5% del sector rural y un 4,8% de otros sectores. De entre los sindicatos del ramo industrial, predominaban los metalúrgicos y trabajadores de la industria alimenticia que, juntos, conformaban un tercio del total.

La Fuerza Sindical estaba enraizada también en sindicatos de las provincias de las regiones sudeste y sur del país, especialmente de la provincia de São Paulo. La mayoría de estos sindicatos era de pequeño porte y del interior de estas provincias (61%). Otra característica importante señalada es que la Fuerza Sindical se enraizará en sindicatos “viejos”, o sea, en sindicatos cuyos líderes tenían un “mayor tiempo de actividad” y un “mayor vínculo con el sindicalismo”, si se los compara con los líderes de la CUT. Al relevar el tiempo de militancia y la edad de los delegados presentes en el congreso fundacional de la central, se concluye que: el tiempo de militancia de la mayoría pasaba los siete años y que el 43% del total tenía más de 40 años. Además de esto, la mitad de los sindicatos afiliados habían sido creados antes de 1968.

En su origen, la Fuerza Sindical obtuvo, finalmente, el apoyo mayoritario de sindicatos pequeños, del sector privado, oriundos de la industria, ubicados en el interior de São Paulo, Paraná y Minas Gerais, con poca o sin capacidad de movilización, sin tradición de afiliación a otras centrales, pero con un considerable tiempo de “militancia” sindical.

Después de una década de existencia, el perfil de la Fuerza Sindical se mantuvo prácticamente sin alteraciones. Continuó siendo una central predominantemente urbana, representante de sindicatos industriales (45%), del comercio (25%), con un tamaño medio y situados en el sudeste (concentrados en São Paulo) y en el sur del país (Cf. IBGE, 2003). La Fuerza Sindical se dio una política, a lo largo de la década del '90, hacia algunos sindicatos de trabajadores rurales y de empleados públicos. Sin embargo, esas iniciativas no tuvieron el éxito esperado. Por el contrario, por haber adherido la central a la plataforma neoliberal, ocurrieron algunas divergencias - lo que puede comprobarse por la caída en el porcentaje de sindicatos de empleados públicos afiliados: que cae del 5,8% (1995) para el 4,1% (1998), independientemente de la central haber crecido un 90,1% en el período en cuestión.

A pesar de esas disidencias y de otros reveses, es incuestionable el crecimiento de la Fuerza Sindical en su primera década de existencia. Es, también, sintomático que tal crecimiento haya ocurrido durante la “era neoliberal” en el país. Consolidada como una central compuesta mayoritariamente por sindicatos de trabajadores del sector privado e industrial, cuya dirección nacional también estaba concentrada en esos sectores, la Fuerza Sindical actuará en la coyuntura de los años '90 mediada por

los intereses, aspiraciones, conflictos y orientaciones de su base social. Por estar, en síntesis, fundamentalmente compuesta por sindicatos del sector privado industrial, la central encontró representatividad cuando a ideología neoliberal - contra los privilegios de los empleados públicos - se rearticuló sobre su base.

### **I.3 La actuación de la Fuerza Sindical en los años '90 – adhesión activa al neoliberalismo**

En marzo de 1991, 1.793 delegados sindicales, representando 783 sindicatos y federaciones, reunidos en el Memorial de América Latina, en São Paulo, aprobaron el estatuto y eligieron a Medeiros como el primer presidente de la central. Los discursos de Medeiros fueron divulgados en la *Revista de la Fuerza* y buscaron demarcar a la Fuerza Sindical de las demás centrales existentes: ni como la CUT, “central ligada a un partido político”, ni como la CGT, “entidad apática y desvinculada de los reales intereses de la clase trabajadora”. La Fuerza Sindical se lanzaba como expresión “de la modernidad” en el movimiento sindical. Las características que buscaba imponer era la de una central que aceptaba el capitalismo, la economía de mercado y el predominio de la negociación sobre el sindicalismo de confrontación. Sostenía la mayor eficacia del diálogo para la conquista de los beneficios, puesto que, como afirmaba Medeiros, “la derrota no organiza a los trabajadores, lo que los organiza es la victoria y la victoria se conquista con el diálogo”. Con este discurso conciliador, Medeiros buscaba fortalecer el poder sindical de la central, contando para esto con el apoyo de la burguesía y del gobierno. Tanto prestigio y publicidad tenían una motivación: la Fuerza Sindical se construía para, en el plano inmediato, combatir a la CUT y apoyar la modernización de la economía y de las relaciones de trabajo en el Brasil.

Con una práctica que combinó un sindicalismo moderadamente activo y reivindicativo en el plano económico con una actuación conservadora, en el plano político e ideológico, la central construyó un modelo de sindicalismo hasta cierto punto innovador para la realidad brasileña. Evidentemente, la Fuerza Sindical no se privó de los recursos políticos provenientes de la estructura sindical oficial, ni tampoco rechazó el apoyo de una masa de sindicatos “pelegos” y “sellos de goma”. Pero, la Fuerza Sindical sumó a los apoyos al gobierno dominante en su base, lo que sus exponentes denominaban pragmatismo, o sea, la inclusión de huelgas como forma de presión en la negociación salarial y de acciones de masas a favor de la adopción de medidas compensatorias contra el desempleo. La intensa movilización de la central en apoyo a las reivindicaciones de su principal base, los metalúrgicos

de São Paulo, las campañas contra el desempleo, a favor de los intereses de los jubilados, de la recuperación de las pérdidas en el FGTS, entre otras, comprueban lo que estamos afirmando (TRÓPIA, 2004). La participación de la central en la huelga general de 1996 y la realización de acciones comunes con la CUT a finales de la década son ejemplos del perfil reivindicativo de la central. Es verdad, también, que no todas las categorías de la base de la central tuvieron el mismo tratamiento por parte de su dirección nacional, ni demostraron el mismo ímpetu reivindicativo, pero algunos episodios puntuales muestran que la disposición para la negociación y la estrategia de movilización son aspectos importantes para entender el crecimiento de la central en los años '90.

El activismo en el plano reivindicativo no minimiza, sin embargo, el hecho de la central tener una actuación político-ideológica conservadora, al defender la implementación de la política neoliberal en el país y difundir aspectos de la ideología neoliberal entre los trabajadores. En nombre de una pretendida "modernización económica", el neoliberalismo restringió y suprimió derechos de los trabajadores, agravando el tan precario sistema de protección social conquistado por ellos a partir de la década de 1930. La política estatal neoliberal también contribuyó para concentrar la renta y desnacionalizar la economía, aumentando así la subordinación de los Estados periféricos a las economías centrales del imperialismo. Acentuó la formación de monopolios y la centralización en beneficio del grande capital (Chesnais, 1996; Amim, 2001). Al difundir los aspectos de la ideología neoliberal al interior de las clases dominadas, la Fuerza Sindical contribuyó con el ocultamiento de la naturaleza antisocial, monopolista, imperialista, e, por lo tanto, conservadora, de la política estatal. Si bien es, como mínimo, sugestivo que una central reivindicativa apoye medidas conservadoras; sin embargo, es esto lo que pretendemos demostrar a continuación.

El apoyo de la Fuerza Sindical al neoliberalismo se desarrolló en dos frentes. El primero fue el de oposición a la CUT y al Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST). A lo largo de los años '90, la central hizo propaganda y agitación en contra de la línea política de la CUT y, en el caso del MST, creó la Fuerza de la Tierra, un programa que, en acuerdo con el gobierno, buscó debilitar la lucha popular por la reforma agraria. El segundo frente fue en términos "positivos" neoliberal. La central se articuló, ofensivamente, en el proceso de implementación de la política estatal neoliberal, contribuyendo, al mismo tiempo, para la diseminación ideológica del neoliberalismo. Dejaremos de lado el primer frente para indicar las principales acciones que convirtieron a la Fuerza Sindical una fuerza social activa de la política neoliberal en el Brasil.

La central sustentó activamente algunos ejes de la política estatal neoliberal en el Brasil. Aunque como veremos, no fue un apoyo incondicional y doctrinario, la central tuvo un papel decisivo en las privatizaciones, en la desregulación de las relaciones del trabajo en el país y en la reducción de gastos sociales.

### 1.3.1 La Fuerza Sindical y las privatizaciones

Parte de la plataforma neoliberal, relativa a las privatizaciones, fue cumplida a rajatabla por Collor en su corto tiempo de gobierno. La ley 8.031, del 12 de abril de 1990, que instituyó el Programa Nacional de Desestatización, abrió camino para la licitación de las empresas estatales. La Fuerza Sindical participó activamente en los primeros procesos de privatización, en especial, los de la USIMINAS y de la CSN, los cuales, sin el apoyo militante de la central, tendrían un menor, o ni siquiera ningún éxito.

USIMINAS fue la primera empresa estatal privatizada. A comienzos de 1991, Collor oficializó la propuesta de venta de la estatal. El Sindicato de los trabajadores metalúrgicos de Ipatinga -Sindicato de los Trabajadores Metalúrgicos de Ipatinga – (SINDIPA), en la época afiliado a la CGT, vehiculaba los *slogans* “USIMINAS es nuestra” y “Diga no a la privatización” en sus boletines y en el periódico *Olho Vivo*. Sin embargo, Luiz Carlos de Faria, por entonces presidente del SINDIPA, era miembro de la ejecutiva nacional de la Fuerza Sindical y se había aliado a la dirección de USIMINAS y al gobierno de Collor. Inicialmente con ciertos reparos, el sindicato acabó entrando de forma activa en la campaña a favor de la privatización de la empresa, justamente en el momento en que crecían las críticas, a la movilización y a la “guerra jurídica” por la suspensión de la licitación. En esa ocasión, la estrategia utilizada fue descalificar cualquier posibilidad de resistencia y presentar a la privatización como un hecho consumado. Otra estrategia fue intentar viabilizar la participación de los trabajadores en los Clubes de Inversión – posible en función del aumento de un 5% en los salarios concedidos por la dirección de la USIMINAS – y ampliar de 10 para 20% las acciones reservadas a los trabajadores.

Las mismas estrategias utilizadas en Ipatinga fueron llevadas adelante en momentos de la privatización de la CSN, aunque en función de la resistencia de los metalúrgicos de Volta Redonda, ese embate haya sido mucho más difícil. Graciolli (1999) analizó detalladamente el proceso de privatización de esta siderúrgica y mostró que la resistencia obrera y la de la CUT fue quebrada después de un largo y difícil proceso de lucha ideológica e represión, liderado por la dirección de la estatal y con el apoyo activo de la Fuerza Sindical. La oposición metalúrgica a la CUT, aglutinada

por un grupo vinculado a la Fuerza Sindical, bautizado como “hormiguero”, inició un trabajo paralelo al sindicato oficial. Ese grupo pasó a negociar con la dirección de la empresa y a incentivar la realización de cursos y viajes de metalúrgicos a Ipatinga, con la expectativa de convencerlos sobre los supuestos beneficios de la privatización. Además de las presiones, amenazas y demisiones, salta a los ojos la estrategia de involucrar a los trabajadores en la compra de las acciones, llevada adelante por el Sindicato, a partir de la victoria de la lista de la Fuerza Sindical, en 1992. La acción del presidente del sindicato, Luiz de Oliveira Rodrigues, fue tan consistente que un director de la empresa afirmaría: “los empleados de la estatal están bajo el comando de la Fuerza Sindical y, por esto, no hay motivo para grandes preocupaciones en relación a manifestaciones contrarias a las privatizaciones (sic)” (*apud* Graciolli, 1999: 276).

Con la misma determinación y utilizando las mismas estrategias, los líderes de la Fuerza Sindical se encajaron en los procesos de privatización de la Cosipa y de la Açominas. En el caso de la privatización de la Açominas, ocurrida en septiembre de 1993, el Sindicato de los Metalúrgicos de Ouro Branco, vinculado a la Fuerza Sindical, se empeñó en el impulso de una propuesta de privatización entre los trabajadores. Continuando con la tendencia de las demás empresas estatales, casi el 100% de los metalúrgicos habrían aprobado la privatización de la siderúrgica.

Entre todas las empresas privatizadas, una, en especial, llamó nuestra atención. La licitación de Mafersa, realizada en 1995, movilizó a una gran parte de los trabajadores, quienes realizaron una huelga de protesta convocada por la Fuerza Sindical contra la postergación de la licitación de la empresa. Esta paralización fue el único episodio de una manifestación activa de los empleados a favor de la privatización de la propia empresa y es relevante para mostrar que la incorporación de ellos no ocurría sólo por coerción u oportunismo, sino también por la asimilación de la ideología neoliberal. A diferencia de la mayoría de los casos de privatización en que los trabajadores eran presionados por sus jefes para ingresar en los clubes de inversiones – a través de amenazas de despidos, por la eficacia del discurso del “mito del trabajador inversor” que ganaría al participar de la administración de las acciones de las empresas -, en el caso de Mafersa fueron los propios trabajadores quienes tomaron la delantera del proceso, en 1991, cuando buscaron el control accionario de la empresa, y en 1995, cuando realizaron una huelga a favor de la licitación.

En el período 1995-97, la política de privatización presentó otros contornos y encontró, dada la inflexión de la CUT en la gestión de Vicentinho, menor resistencia. La cuestión más polémica fue el quiebre de los monopolios, aprobada por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC), en agosto de 1995, porque sin la

aprobación de la enmienda, no habría sido posible colocar en venta las compañías de electricidad y telefónicas. Como se posicionó la central frente a esta nueva ofensiva privatista?

En 1991, en el I Congreso de la Fuerza Sindical, la discusión sobre el monopolio del petróleo y de las telecomunicaciones ya había causado insatisfacción en algunos sindicatos afiliados, molestos con la posición favorable de la dirección nacional. La estrategia inicial de la conducción era la conciliación alrededor de la propuesta de “flexibilización” de los monopolios. Sin embargo, en 1995, la coyuntura político-ideológica endureció el debate interno y la central, que se oponía a la huelga de los petroleros y apoyaba las Reformas de las Jubilaciones y Administrativa del Estado, pasó a defender, oficialmente, el fin de los monopolios estatales; lo que provocó la desafiliación de algunos sindicatos, entre ellos los sindicatos de los Telefónicos de São Paulo y de los Empleados Públicos de Osasco. A partir de 1996, a la inclusión directa de la central en las licitaciones, se le sumó una nueva estrategia mucho más ambiciosa. La Fuerza Sindical le propuso al gobierno de FHC la utilización del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) en la compra de las acciones de las empresas a privatizar, buscando, de esta forma popularizar la concepción del trabajador inversor entre los brasileños. Qué conclusiones podemos sacar de la actuación de la Fuerza Sindical en los mencionados procesos?

El apoyo de la Fuerza Sindical a las privatizaciones fue consistente. Por un lado, la Fuerza Sindical enfrentó a la CUT, tanto en la disputa por la conducción de los sindicatos como en la lucha ideológica al hacer propaganda en contra de la línea defendida por aquella. Por otro lado, la central negoció junto a las empresas y al gobierno la cantidad de las acciones reservadas a los funcionarios, incentivándolos a participar en los Clubes de Inversiones. Para alcanzar el éxito en estas dos empresas, la central supo explotar dos aspectos de la ideología neoliberal: la necesidad de privatizar entre los trabajadores de las empresas públicas a privatizar - fomentando la ideología del “trabajador inversor” - y la crítica al modelo vigente de intervención del Estado en la economía entre los trabajadores del sector privado - diseminando la concepción según la cual las estatales servían como una “caja de empleo” para los “apadrinados” por los políticos profesionales y una fuente de “privilegios” para sus empleados.

### *1.3.2 La Fuerza Sindical y la desregulación de las relaciones laborales*

El segundo eje de la plataforma neoliberal defendido por la Fuerza Sindical fue la desregulación de los derechos laborales. En esta dirección, la Participación en las

Ganancias y los Resultados (PLR), la flexibilización de la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT) y de los contratos de trabajo. En coherencia con la propuesta de libre negociación entre el capital y el trabajo, la Fuerza Sindical priorizó la lucha por la PLR. Aunque haya sido reglamentada en 1994, desde 1991, los sindicatos de la base de la Fuerza Sindical (empleados de comercio de São Paulo, metalúrgicos de Osasco, Guarulhos y São Paulo) venían realizando acuerdos colectivos que instituían, en la práctica, la PLR en algunas empresas. Defendida como una forma de mejora de las condiciones salariales del trabajador, esta forma de remuneración del trabajo pulveriza las negociaciones y favorece el avance de la remuneración variable, es decir, dependiente del desempeño de la empresa. A pesar de haberse constituido como una de las reivindicaciones principales en las campanas salariales y en las huelgas del SMSP, suponemos que la eficacia de la PLR haya sido reducida frente al grado de dispersión de las empresas metalúrgicas de São Paulo. La PLR, así como los contratos colectivos firmados por el sindicato, beneficiaba a los sectores más organizados, lo que significa, en la práctica, las mayores empresas.

La dirección nacional de la central defendía la sustitución de la CLT por un “código de trabajo” (Fuerza Sindical, 1993). Sabiendo, de antemano, que la defensa doctrinaria de los cambios en la CLT provocaría divergencias, la central optó, inicialmente, por la desregulación en “pequeñas cantidades”. En las coyunturas en que quedó más presionada por el aumento de la desocupación, la central defendió la implantación de la desregulación en la práctica, al “flexibilizar” la jornada de trabajo y el contrato de trabajo en empresas metalúrgicas de São Paulo. A comienzos de 1992, en medio de una oleada de despidos en masa, el SMSP propuso la ‘jornada flexible’ a cambio de la estabilidad laboral. De acuerdo con esta propuesta, durante seis meses, las empresas podrían aumentar en hasta un 20% la jornada de trabajo, compensándola en otro momento con la reducción del mismo porcentual. En 1996, la central volvió a la carga con una nueva propuesta, esta vez, acordada entre la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) y el SMSP, con la intención de “legalizar” los contratos temporarios. El “Contrato especial” de trabajo fue rechazado por el Tribunal Superior del Trabajo, lo que fomentó el enojo de la central, que llegó a movilizar alguna Fuerza en una campaña a favor de la extinción del Tribunal. “No nos interesa que los jueces laborales estén en contra del acuerdo. No queremos discutir si el acuerdo es legal o no queremos que él cree empleos”, afirmó Paulinho en la época. Aunque fuese ilegal, los metalúrgicos cerraron un acuerdo que incluía: la reducción de los impuestos patronales con el FGTS (exceptuando la multa de 40%, aumento del depósito de 8 para 10% - posibilidad de cobro en el caso que el empleado fuese despedido); la garantía de las vacaciones, aguinaldo y abono de las vacaciones; “flexibilización” de la jornada (entre 24 y 44 horas); y el límite

de contratación a través de este “Contrato Especial” según la característica de las empresas. Enviada al gobierno, la propuesta acabó convirtiéndose en el embrión de la Ley nº 9.601/98 que instituyó el Contrato de Trabajo por Tiempo Determinado. Este contrato fue festejado por la Fuerza Sindical y por el gobierno como una medida que generaría nuevos puestos de trabajo. En 1997, el SMSP firmó una carta de intenciones con la FIESP, que preveía la disminución de la jornada de trabajo de 44 para 30 horas y la reducción de impuestos. El inédito acuerdo colectivo de trabajo dependía, sin embargo, de la reglamentación gubernamental. Como la propuesta de la central implicaba en una renuncia fiscal, del orden del 37% en el valor de los impuestos, fue rechazada por el gobierno.

A fines de 1998, el gobierno de FHC instituyó, a través de la Medida Provisoria (MP) 1.726/98, el despido temporal o *lay-off*. Este instrumento creaba una nueva reglamentación para el momento del despido, al suspender el aviso previo y postergar el pago de las obligaciones laborales. La Fuerza Sindical convalidó el despido temporal, alegando que tal medida podría mejorar la situación de las empresas y minimizar la situación del trabajador despedido temporariamente - ya que él podría realizar cursos de formación y recibir una canasta de alimentos básica durante el período. El gobierno, por su parte, respondía a la presión de los empresarios por la reducción de los costos laborales.

Como política compensatoria al desempleo, el contrato de trabajo por tiempo determinado y la *lay-off* fueron un fracaso. La expectativa de la central de generación de un 20% de empleos en la ciudad de São Paulo no se concretizó, como muestran los índices *records* de desempleos en la ciudad de São Paulo: en mayo de 1998, 19%, y en abril de 1999, 20% de la PEA paulista. Estos contratos servían, en realidad, a los intereses de la burguesía, puesto que reducía los costos, legalizaba los contratos irregulares y estimulaba la subcontratación.

Sin embargo, la mayor ofensiva de la Fuerza Sindical en el sentido de desregular los derechos laborales ocurrió en el año 2001, durante la aprobación del PL 5.483/01, elaborado por Poder Ejecutivo, que proponía la alteración de la CLT. Este proyecto generó protestas por parte de representantes de la CUT, de la CGT y del MST, puesto que buscaba instituir la supremacía de la negociación sobre la legislación. Posibilitaba también la eliminación de derechos.

Vulgarizada como una propuesta que “flexibilizaba derechos” que desregulaba término que en la lucha ideológica no es inconsecuente-, tenía como objetivo en realidad crear nuevas reglamentaciones, es decir, implementar un cuadro legal que disminuyese la interferencia de los poderes públicos sobre los emprendimientos privados, al mismo tiempo que disminuía las actividades de regulación estatal, a través de la Justicia Laboral. Lo que el gobierno pretendía era disminuir derechos y,

de esta forma, responder a las metas establecidas en acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en 1998, y las presiones de la burguesía nacional.

La actuación de la Fuerza Sindical fue transparente en este episodio. En cuanto era debatida la inclusión del proyecto en un régimen de urgencia urgentísima, el gobierno, a través del Ministerio de Trabajo, publicó anuncios en 54 diarios e hizo difusión televisiva y radial, contando para esto con el apoyo personal de Paulo Pereira da Silva (Cf. Borges, 2002). En marzo de 2002, días antes de la votación proyecto que acabó siendo suspendida, la central y el SMSP organizaron una asamblea general de la categoría para aprobar los artículos de la CLT que “querían flexibilizar”. Los metalúrgicos aprobaron, en la ocasión, alteración en el pago del aguinaldo, en la licencia paternidad, vacaciones, y horario de almuerzo. De esta forma, la principal base de la Fuerza Sindical comenzaba a cumplir uno de los objetivos de su libro-programa: sustituir a la CLT.

El gobierno de FHC también contó con el apoyo de la Fuerza Sindical en las discusiones sobre la Reforma del sistema de jubilaciones y la Reforma Administrativa del Estado. Cuando se iniciaron los debates sobre las jubilaciones, la central avaló al gobierno, en la expectativa de acabar con las jubilaciones especiales del los poderes legislativo y judicial. El núcleo duro de la central (los líderes del SMSP) generalizaba esta propuesta para todos los servidores públicos. A comienzos de 1996, cuando la propuesta del gobierno no fue aprobada por el Congreso Nacional, la central criticó a la CUT por “defender su casta de privilegiados, como la jubilación especial del profesor universitario y otros empleados del sector público”. Cuando, entonces, avanzó la votación en el Congreso, desmontando también la jubilación del sector privado (aumento del tempo de contribución, fin de la jubilación por edad, por tiempo de trabajo y de las jubilaciones especiales del sector privado), la central reaccionó en febrero de 1998, llegando a movilizar a los trabajadores en manifestaciones contra el establecimiento de una edad mínima para jubilarse, pero apoyó la propuesta final del gobierno de extinción de algunas jubilaciones especiales y de la jubilación proporcional, así como aceptó un nuevo criterio que combinaba el tiempo de contribución y la edad.

Durante el trámite de la Reforma Administrativa del Estado, que duró desde agosto de 1995 a julio de 1998, la central también defendió el desmonte de los derechos de los empleados públicos (particularmente la estabilidad en el empleo). No fue diferente la presión de la central cuando lo que estuvo en juego fue la aprobación, en la segunda fase de la Reforma de la Jubilación, de la enmienda que creó la contribución jubilatoria de 11% sobre los rendimientos de los empleados jubilados, en noviembre de 1999.

### *1.3.3 La Fuerza Sindical frente a reducción de los gastos sociales*

La política neoliberal busca adecuar los principios doctrinarios del liberalismo económico a las situaciones históricas concretas. Frente a la imposibilidad de poner en práctica el presupuesto del Estado mínimo, es decir, la acción del estado restringida a la seguridad pública y a las externalidades (Moraes, 1994), la política neoliberal busca privatizar los servicios sociales, tornando a las actividades, hasta entonces públicas, aptas para la acumulación y remuneración del capital. Otro recurso de los gobiernos neoliberales es reducir los gastos en políticas sociales.

La Fuerza Sindical, en su Congreso fundacional, centró su atención en las cuestiones sociales e, inclusive, impulsó a sus afiliados a realizar una “campaña de luchas teniendo como objetivo las conquistas sociales, como forma de enfrentar y disminuir las desigualdades existentes” (Fuerza Sindical, 1991: 45). A su vez, cuando sus líderes defendían la reducción de la esfera de intervención del Estado y, en consecuencia, las privatizaciones, impulsaban la redefinición de su función social, en la medida en que, con el dinero recaudado en las licitaciones, el Estado podría invertir más en educación, salud, empleo y renta. Sin embargo, su discurso era ambiguo.

En su libro-programa, se afirma que, en el área social, el Estado ha “creado un terreno fértil para el desperdicio, la corrupción, el desvío de los beneficios de la clientela albo, la mala distribución del gasto entre inversión y costos (como en la educación), la tecnificación excesiva y la utilización desproporcionada de equipos” (Fuerza Sindical, 1993: 69). Para solucionar estos problemas crónicos - corrupción y desperdicio -, la gestión de los recursos públicos debería ser modificada y adaptada a los criterios empresariales y del mercado. De esta forma, la central defiende la descentralización de las políticas sociales y la introducción de nuevas formas de gestión y de participación de la sociedad civil: una especie de privatización “blanca”. Si esta privatización no puede ser total, cabría tomarse las siguientes iniciativas: 1) crear asociaciones; 2) sustituir el Estado por ONG’s, sindicatos, etc., en la oferta de los servicios públicos, creando una especie de “servicios públicos no estatales” (Fuerza Sindical, 1993).

Si el discurso de la Fuerza Sindical es ambiguo, su práctica no deja lugar a dudas, en cuanto a la defensa de la privatización de los servicios sociales. Además de haber omitido denunciar la reducción de gastos, la central creció, en gran parte, al asumir funciones sociales relegadas por el Estado como educación y salud, especialmente. La Fuerza Sindical negocia seguros de vida, seguros salud y actúa crecientemente en la oferta de calificación de mano de obra.

### *1.3.4 La Fuerza Sindical y la política de apertura económica*

Hasta aquí observamos que para implantar el ‘neoliberalismo posible’, los gobiernos Collor y FHC contaron con la adhesión de la Fuerza Sindical. Esta adhesión no es, sin embargo, incondicional. La central se mostró contraria a la implementación de políticas de apertura y altos intereses. Pero cuando las consecuencias perversas del Plan Real recaían sobre los trabajadores de su base, la Fuerza Sindical se posicionó en contra de ella. Veamos:

Cuando el gobierno de Collor inició la apertura económica, contó con el acuerdo de la central. En el libro-programa de la Fuerza Sindical esa política era entendida como la garantía de la modernización económica, en general, y de la modernización de las relaciones de trabajo, en particular – condiciones fundamentales, suponían, para 1a inserción del país en la economía mundial (Fuerza Sindical, 1993). Esta posición, digamos, formal, iba a volverse inviable en los años siguientes. En 1994, en vísperas del Plan Real, “el gobierno liberó por decreto la importación de miles de productos, llevando a la apertura gradual del mercado interno, comenzada por Collor, hacia un nuevo nivel” (Singer, 1999: 31). La radicalización de la apertura inundó el país de productos importados, en particular de los asiáticos, liberados de tarifas y barateados por el valor rebajado del dólar en reales. Cuando el gobierno de FHC elevó los intereses y cortó el crédito, buscando frenar una fuga de capitales a mediados de 1995, las empresas comenzaron a cerrar. Las políticas de apertura y de altos intereses repercutieron negativamente sobre la principal base de la central. Medeiros y Paulinho pasaron a cuestionar “la forma brutal” que se implantó tal política. Los metalúrgicos, que se perjudicaban con la reducción del 26% en el número de establecimientos en los años ‘80, fueron especialmente afectados con la apertura. De la misma forma que las pequeñas y medianas empresas fueron las más perjudicadas por la competencia con los productos importados, el SMSP salió en defensa de un modelo de apertura gradual y restricta.

El apoyo de la Fuerza Sindical al neoliberalismo fue, por lo tanto, selectivo. En relación a los ejes de la política neoliberal que incidieron sobre el sector público y sólo, indirectamente, sobre el sector privado, la central la aceptó. Aún cuando las consecuencias afectaran su principal base, la central reaccionó con moderación - presentando propuestas de políticas compensatorias (calificación profesional, contrato temporal y una jornada flexible) y paliativas (PLR) -, aunque con protestas, movilizándolo su base obrera por medio de paros y huelgas, participando de la huelga general de 1996 y en algunos frentes impulsando la implementación de políticas de empleo, al lado de la CUT.

## Consideraciones finales

Nuestro objetivo en este artículo fue analizar el origen, las raíces sociales y la actuación de la Fuerza Sindical ante las políticas neoliberales implementadas en los años '90. Observamos en un principio, como ocurrió el proceso de convergencia entre un frente conservadora creada en el sindicalismo brasileño en los años '90 y el primer gobierno neoliberal en el Brasil. Dirigido por el SMSP, ese frente - creada para oponerse a la CUT, defender los intereses de las dos corrientes que la compusieron (el "peleguismo" y el "sindicalismo de resultados") - convergieron en el neoliberalismo, primero al conciliar y, después, al adherir a la política de privatizaciones, de desregulación de las relaciones de trabajo y de reducción de los gastos sociales.

Consolidada como una central compuesta mayoritariamente por sindicatos de trabajadores del sector privado e industrial, la Fuerza Sindical actuará en la coyuntura de los '90 mediada por los intereses de su base social. Por haber sido constituidas por sindicatos del sector privado industrial, la central encontró representatividad para el modelo de sindicalismo "de resultados" practicado y defendido por sus líderes.

La Fuerza Sindical se articuló, de forma ofensiva e interesada, en el proceso de implementación de la política estatal neoliberal, convirtiéndose en una fuerza social activa de apoyo a los gobiernos neoliberales, cerrando, de esta forma un cuadro de dominación ideológica burguesa en el seno de un importante sector de la clase obrera brasileña.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amin, Samir (2001). "Capitalismo, imperialismo e mundialização". In: Seone, José e Taddei Emílio. (orgs.) *Resistências Mundiais*. Petrópolis: Vozes. Seattle a Porto Alegre
- Askoldova, Svétlana (1981). *Le trade-unionisme américain - formation d'une idéologie (fin du XIXème siècle)*. Editions du progres, Moscou.
- Boito Jr. Armando (1999). *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. Xamã, São Paulo.
- Borges, Altamiro (2002). "A guerra de la CLT", *Debate Sindical*, ano 15, no. 41, dez. a fev. dd, p. 4-6.
- Cardoso, Adalberto (1992). "O pragmatismo impossível - as origens de la Fuerza Sindical". *Novos Estudos*, n. 32, março, p. 165-182.

- Chesnais, François (1996). *A mundialização del capital*. Xamã, São Paulo.
- Costa Nieto, Carlos Roberto (1960). "O que é movimento de Renovação Sindical", *Revista Brasiliense*, no. 32, São Paulo, nov./dez, p. 59-87.
- Duarte, Ozéas (1988). *Os mercados de ilusões - análise crítica del "sindicalismo de resultado"*. São Paulo: Brasil debates.
- Figueiredo, Argelina Maria Cheibub (1981). "Sindicalismo e política social nos Estados Unidos". *Dados*, vol 24, no.2, p. 213-236.
- Giannotti, Vito (2002). *Fuerza Sindical a central neoliberal - de Medeiros a Paulinho*. Rio de Janeiro: Mauad.
- \_\_\_\_\_ (1994). *Medeiros visto de perto*. São Paulo: Brasil Urgente.
- Graciolli, Edílson José (1999). "*Um laboratório chamado CSN: greves, privatização e sindicalismo de parceria (a trajetória del Sindicato dos metalúrgicos de Volta Redonta -1989/1993)*". Campinas, tese de doutorado, [s.n.].
- Guérin, Daniel (1977). *Le mouvement ouvrier aux États-Unis de 1866 à nos jours*. Paris: François Maspero.
- Hattam, Victoria C. (1993). *Labour visions and state power - the origins of business unionism in the United States*. Princeton University Press, New Jersey.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2003). "*Sindicato - indicadores sociais, 2001*". Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Martins Rodrigues, Leôncio e Cardos, Adalberto Moreira (1993). *Fuerza Sindical - uma análise sócio-política*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Martins, Heloíza Helena Teixeira de Souza (1989). *O Estado e a burocratização del sindicato no Brasil*. Hucitec, São Paulo.
- Força Sindical (1993). *Um projeto para o Brasil - a proposta de la Fuerza Sindical*. São Paulo, Geração Editorial.
- \_\_\_\_\_ (1991). "*Congresso Nacional de Fundação*". Ano I, no. 1, jun.
- Moraes, Reginaldo Carmelo (1986). *Pacto Social - de la negociação ao pacote*. L&PM editores, São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (1994). "Exterminadores del futuro - a lógica dos neoliberais". *Universidade e Sociedade*, Ano IV, no. 6, julho, p. 6-11.
- Noronha, Eduardo (1991). "A explosão das greves nos anos 80". In: Boito, Jr., Armando. (org.) *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. Paz e Terra, p. 93-136. São Paulo.
- Sandoval, Salvador (1994). *Os trabalhadores param - greves e mudança social no Brasil (1945-1990)*. Ática, São Paulo
- Singer, Paul (1999). "A raiz del desastre social: a política econômica de FHC". In: Lesbaupin, Ivo. (org.) *O desmonte de la nação - balanço del governo FHC*. Petrópolis: Vozes, p. 25-44.

- Trópia, Patrícia Vieira (2002). "A adesão de la Fuerza Sindical ao neoliberalismo". *Idéias*, vol. 9, n° 1. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp, p. 155-202.
- \_\_\_\_\_ (2004). *O impacto de la ideologia neoliberal no meio operário: um estudo sobre os metalúrgicos de São Paulo e a Fuerza Sindical*. Campinas, tese de doutorado, [s.n.].

Ver "Sindicalismo com marketing" ["Sindicalismo con marketing"]. *Jornal del Brasil*, 01 de marzo de 1991.

De acuerdo con los datos del IBGE (2003), la Fuerza Sindical habría crecido, en el período 1992-2001, 187%; la CUT 70% y la CGT 133%.

La CUT es la mayor central sindical brasileña. Ella representaba, en 2002, 21 millones de trabajadores, afiliados a 3.187 sindicatos – casi el doble que la Fuerza Sindical (IBGE, 2003).

La Fuerza Sindical representaría, según datos divulgados por la central, 14 millones de trabajadores. "Crescemos em todo o país" ["Crecemos en todo el país"]. *Fuerza SP - revista de la Fuerza Sindical*, n. 3, octubre de 2001.

Según datos del IBGE (2003), en 1988, apenas el 19% de los sindicatos brasileños estaban afiliados a alguna central (CUT, CGT e USI). De estos, el 65% se declararon afiliados a la CUT.

Los términos "pelego" y "peleguismo" son palabras brasileñas, usadas para definir en la "jerga" política. "Pelego" es una expresión a través de la cual los sindicalistas combativos se refieren a aquellos líderes que tenían como meta armonizar los conflictos entre capital y trabalho. La expresión peleguismo se refiere, sin embargo, a un fenómeno sociológico de fundamental importancia para comprender el sindicalismo en el Brasil. Desde su origen, surgió la posibilidad de formar sindicatos sin ninguna o con poca representación de los trabajadores, los cuales sobrevivían gracias al impuesto sindical, estos hacían de su práctica, no una práctica reivindicativa sino una práctica orientada, como máximo, a brindar servicios asistenciales. La característica de estos sindicatos es el hecho de estar siempre dispuestos a apoyar a los gobiernos, ya sean populistas, dictatoriais o neoliberales. Este apoyo tiene como contrapartida, la expectativa que los gobiernos garantizarán la existencia del sindicato oficial e impedirán el avance de las corrientes reformistas o revolucionárias al interior del sindicalismo. Expresiones semejantes también son usadas, en la "jerga" político de outros países latino-americanos con términos: "carneros", "burocráticos" o "entreguistas".

Según los datos de RAIS, en 1985, el SMSP tendría 316.573 metalúrgicos en la base, divididos en 7.131 establecimientos.

"Situação vence duas chapas da CUT no Sindicato de São Paulo" ["El oficialismo vence a dos listas de la CUT en Sindicato de São Paulo"]. *Gazeta Mercantil*, 29 de junio de 1987.

La columna “Recado aos metalúrgicos” [“Mensaje a los metalúrgicos”], publicada semanalmente en el Diario *Noticias Populares*, duró tres años: de 1987 a 1990.

En el período (1890-1935), el número de huelgas de trabajadores urbanos fue más alto en los Estados Unidos que en Inglaterra (Cf Hattam, 1993).

Desde 1986, este modelo sindical ha sido dominante en el SMSP. En las elecciones de 1987, en gran medida, la victoria de Medeiros se debió a las disputas internas de la CUT, así como a fraudes en las elecciones (Cf. Moraes, 1986). Pero, si bien hubo disputa en 1987, posteriormente la hegemonía del “sindicalismo de resultados” en el “mayor sindicato de América Latina” ha sido incuestionable.

“Serei o grande interlocutor do País” [“Seré el gran interlocutor del país”]. *O Globo*, 18 de septiembre de 1988.

Ver: “A farsa sindical” [“La farsa sindical”]. *Veja*, 10 de octubre de 2001.

En sus primeros meses de existencia, la Fuerza Sindical obtuvo permiso para crear 132 cartas para sus sindicatos, en tanto que en el mismo período fueron concedidas apenas trece para la CUT (Cf. Giannotti, 1994). En 1992, la Fuerza Sindical recibió del gobierno Collor la cantidad de NC\$221.024.758,00; en 1997, R\$6.000.208,00; en 1998, R12.747.000,00; en 1999, R\$19.548.700,00; en 2000, R\$29.510.000,00 e en 2001 R\$48.731.044,00. Los datos fueron tomados del Sistema Integrado de Administración Financiera de la Secretaria del Tesoro Nacional (SIASI).

De los tradicionales reductos del “peleguismo” vinieron los presidentes del Sindicato de los empleados de comercio de São Paulo, Rubens Romano, y de la Federación de los trabajadores de la alimentación del estado de São Paulo, Melquíades de Araújo. La central atrajo también algunos líderes que abandonaron la CGT como Francisco Cardoso Filho, presidente del sindicato de los metalúrgicos de Guarulhos, Enilson Simões de Moura, presidente del sindicato de los empleados en centrales de abastecimiento de São Paulo, e Arnaldo Gonçalves, ex-presidente del sindicato de los metalúrgicos de Santos. Para completar el arco de alianzas, un ex-militante de la CUT, José Ibrahim también conformó la dirección de la central.

Además del sindicato de Volta Redonda, la Fuerza Sindical venció las elecciones del Sindicato de los empleados de Comercio de Recife - uno de los raros sindicatos de este sector, hasta entonces afiliado a la CUT - y el de los Aeronáuticos de São Paulo. En 1993, la Federación de los Metalúrgicos de São Paulo se afilió a la Fuerza Sindical.

En 1995, un grupo de sindicalistas, liderado por Enilson Simões, sale de la Fuerza Sindical y funda la central Social Democracia Sindical. En el año 2002, la Federación de los Gráficos del Estado de São Paulo se desafilia, retirando de la base de la Fuerza Sindical cerca de 28 entidades sindicales.

Medeiros afirmaba: “en el sindicalismo queremos ser aquel que no realiza huelga contra, sino que realiza huelga a favor de alguna cosa”. “Pacto social é a única saída” [“Pacto social

es la única salida"]. *O Globo*, 03 de agosto de 1991.

La CGT- Minas impulsaba una acción popular contra la privatización de la USIMINAS, cuya cuestión de fondo era el valor inicial de la licitación, considerado irrisorio y perjudicial al patrimonio público. Ver: "Guerra Jurídica" ["Guerra Jurídica"], *Jornal Diário del Aço*, 03 de agosto de 1991.

Aunque no hubiese consenso entre los trabajadores de la Cosipa, la Fuerza Sindical juega papel importante al difundir que la privatización era irreversible y los trabajadores podrían volverse socios de la empresa. En agosto de 1993, la Cosipa fue privatizada. Ver: "Funcionários apóiam privatização da Cosipa e planejam sua participação" ["Empleados apoyan la privatización de la Cosipa y planifican su participación"]. *Gazeta Mercantil*, 19 de mayo de 1992.

"Metalúrgicos discutem a privatização da Açominas" ["Metalúrgicos discuten la privatización de Açominas"]. *Diário del Comércio*, 21 de febr. de 1992.

"Um raro apoio à privatização" ["Un raro apoyo a la privatización"]. *Jornal del Brasil*, 23 de mayo de 1995. La incorporación de los trabajadores en la formación de Clubes de Inversión fue una estrategia recurrente en los procesos de privatización en el Brasil. Ella ocurrió en las siguientes empresas privatizadas: USIMINAS (9,6% de las acciones fueron adquiridas por los empleados), Celma (3%), Mafersa (9,5%), Piratini (9,5%), Petroflex (10%), Copesul (10%), CS Tubarão (8,8%), Fosfertil (10%), Goiafertil (10%), Acesita (12,4%), CSN (11,9%), Ultrafertil (10%), Cosipa - Siderúrgica Paulista (20%), Açominas (20%), PQU - Petroquisa (9,8%), Caraiba (20%), Embraer (10%), Escelsa (7,7%), Light (10%), Vale del Rio Doce (5%) (Cf. Biondi, 1999).

El sindicato de los empleados públicos de Osasco se desafilió en 1997 después de un período de insatisfacción con la orientación de la Fuerza Sindical. De acuerdo con la entrevista a uno de los miembros de su dirección la ruptura con la central se debió a que "éramos chamados chupa-sangres". Entrevista realizada en Osasco, marzo de 1999.

"Força debate uso de FGTS em privatização" ["Fuerza debate el uso de FGTS en la privatización"], *Folha de S. Paulo*, 18 de out. de 1996.

*O metalúrgico [El metalúrgico]*, no 415, febrero de 1996.

El primer acuerdo fue cerrado entre el SMSP y la Metalúrgica Aliança en febrero de 1996. Ver "Metalúrgica é 1ª. a aderir contrato que reduz encargos" ["Metalúrgica es la 1ª. en adherir al contrato que reduce costos"]. *Folha de S. Paulo*, 13 de febrero de 1996. El "contrato especial" fue invalidado, posteriormente, por la Justicia Laboral. Fue, ciertamente, el fracaso de la vía ilegal lo que impulso al gobierno a elaborar el proyecto de ley que instituiría, dos años después, el Contrato de Trabajo por Tiempo Determinado.

La ley 9.601/98 amplió la incumbencia del Contrato por plazo determinado para actividades permanentes e instituyó las siguientes modificaciones: redujo la parcela del FGTS (25% del total), extinguió el aviso previo y la multa por rescisión contractual, disminuyó en

50% las contribuciones patronales relativas a las cargas y simplificó la aplicación del banco de horas. Recordemos que hasta entonces el artículo 443 de la CLT limitaba este tipo de contrato a las actividades transitorias. Tomemos nota también que, hasta entonces, el gobierno venía realizando la “reforma laboral” por medio de Medidas Provisorias (MP), como por ejemplo, la MP 1.709/98 que instituyó la jornada parcial de trabajo con duración de 1 a 5 horas, con su correspondiente reducción de salarios. Esta última MP exigía sólo el acuerdo individual, sin la participación del sindicato.

La MP 1.726/98 estableció la suspensión del contrato de trabajo por plazo indeterminado de acuerdo con la voluntad de la empresa, postergando el momento del despido efectivo. El trabajador, durante el período de suspensión, recibiría el seguro de desempleo y una beca para participar de cursos de formación profesional. Además de esto, este período de suspensión no sería contabilizado en la jubilación, el FGTS, el aguinaldo ni en las vacaciones.

Este proyecto, aprobado por la Cámara de Diputados el 4 de diciembre de 2001, permitiría la flexibilización de todos los derechos laborales mediante convenciones (entre sindicatos patronales y de trabajadores) o acuerdos colectivos (entre sindicato y empresa) previos. Por presión de integrantes de la CUT, el proyecto fue retirado del Senado en el año 2002. Si fuese aprobado podrían ser negociadas las vacaciones, horas-extras, el descanso semanal remunerado, la reducción de salarios, los adicionales nocturnos, entre otros derechos.

La Constitución establece el derecho a las vacaciones, pero no define su duración; establece que la remuneración del trabajo nocturno debe ser superior a la del diurno, pero no define su proporción; consagra el FGTS, sin embargo no define el valor de la contribución entre otras medidas. Bajo pretexto de fortalecer los sindicatos en las negociaciones, el proyecto tenía como objetivo, en los hechos, quebrar la CLT y liquidar la Justicia Laboral, cuya función ha sido la de fiscalizar el cumplimiento de las leyes laborales celetistas y constitucionales.

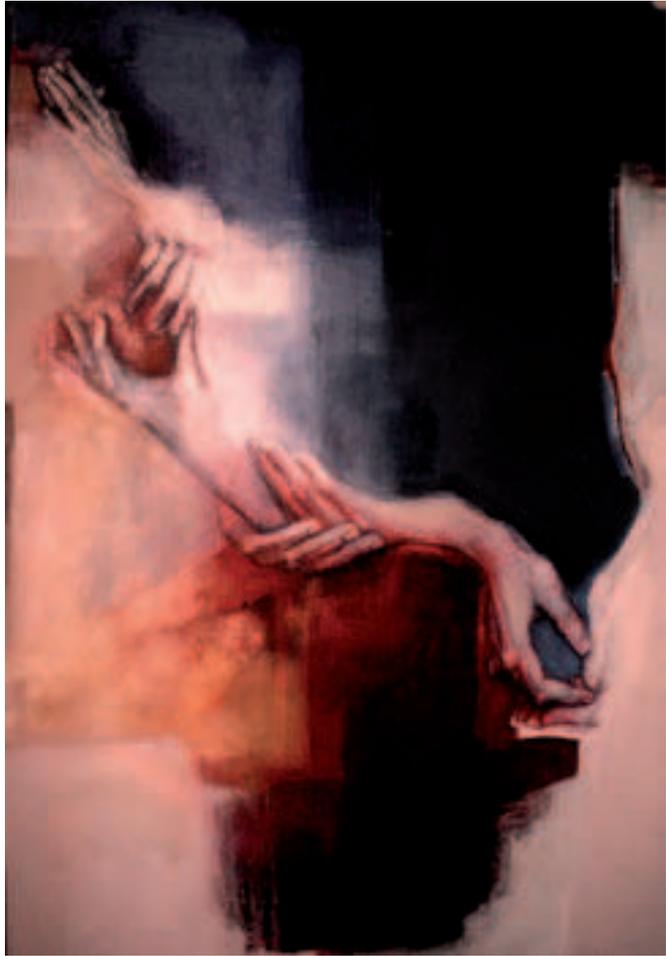
“Justiça anula acordo que permitia flexibilização da CLT” [“Justicia anula acuerdo que permitía la flexibilización de la CLT”]. *Folha de S. Paulo*, 19 de abril de 2002.

*O metalúrgico [El metalúrgico]*, n. 416, marzo de 1996.

La Enmienda Constitucional (EC) n° 20/1998 cambió las reglas de las jubilaciones: transformó la antigüedad en tiempo de contribución, determinó el fin de la jubilación proporcional y el fin de las jubilaciones especiales, salvo para los profesores de Enseñanza primaria y secundaria y trabajadores expuestos a condiciones de insalubridad.

Ver “Importação é assunto sério” [“Importación es un asunto serio”], *Folha de S. Paulo*, 11/04/94.





## **Reseñas**

333



## GINO GERMANI Y LOS SUEÑOS DE LA MODERNIDAD EN ARGENTINA

José M. Casco

**Título:** *Gino Germani. La sociedad en cuestión: Antología comentada*

**Autores:** Gino Germani / Carolina Mera y Julián Rebón (Coordinadores) Mendoza

**Editorial:** CLACSO / IIGG

**No. de páginas:** 704

**Lugar:** Buenos Aires

**Año:** 2010



Amado y denostado muchas veces y en ocasiones por los mismos interlocutores, la figura de Gino Germani se ha convertido en una referencia ineludible de nuestras ciencias sociales. Esa envergadura de intelectual imprescindible se la gana a fuerza de prohijar una empresa que asumía un gran compromiso con la cultura y la política. En efecto, desde su aparición entre nosotros en 1934 hasta su muerte en 1979, caló hondo en los ambientes en los cuales intervino por la importancia de sus empresas intelectuales. Renovó la cultura de las ciencias sociales y modernizó la

labor del investigador, al tiempo que formó discípulos y dejó armada una organización institucional que tenía la ambición de simular a las organizaciones académicas y culturales de los países con una fuerte tradición y desarrollo científico. Germani fue un verdadero *institution builder*, durante su estadía en Argentina, renovó la cultura literaria de las ciencias sociales cuando en los años 40 se puso al frente de dos editoriales y así promovió las colecciones de libros más importantes de esos años. Fundó el departamento y la carrera de sociología, creó la Revista Latinoamericana de

Sociología con la que dio a conocer trabajos que pusieron al corriente de la producción reciente de las ciencias sociales al mundo de habla hispana, y por último, cuando su destino ya estaba en otro lugar, creo el Centro de Sociología Comparada en el Instituto Torcuato Di Tella. En lo que hace a la política, emprendió a poco de haber recalado en el país un proyecto teórico político sobre la democracia y las consecuencias del proceso de modernización que tenía como trasfondo su militancia juvenil antifascista de cuño socialista. En esa clave registro el primer estudio de largo aliento sobre el peronismo, hecho que sentó las bases de una polémica que se prolongó por más de treinta años inaugurando el único debate que nuestras ciencias sociales llevaron adelante.

A más de 30 años de su desaparición el instituto de investigaciones que lleva su nombre editó un libro que rescata textos con comentarios de investigadores que en muchos casos se iniciaron con él y otros que interrogan su obra desde perspectivas disímiles pero iguales preocupaciones. El libro se estructura en seis grandes apartados que tienen como eje los temas sobre los que Germani trabajó en su extensa carrera. Algunos de los textos compilados son inéditos en tanto su formato era el de versiones mimeografiadas, otros, rescatan parte de su obra que hoy circula en forma restringida en buenas bibliotecas pero que se encuentran agotados.

En el primer apartado Ana Germani e Inés Izaguirre trazan la biografía intelectual de Germani resaltando tanto sus preocupaciones políticas como intelectuales y mostrando como ellas forman un haz que se articulaba en sus empresas culturales. En el segundo apartado dedicado a las clases sociales la estratificación y la movilidad social, Miguel Murmis, Ruth Sautu junto a su grupo de colaboradores y Raúl Jorrat, desglosan el modo en que Germani trabajó esos temas poniendo de relieve sus aspectos metodológicos como así también las fuentes teóricas en las que su enfoque abrevaba. El apartado continua con textos que sobre el tema Germani escribió entre 1942 y 1970. Allí puede apreciarse como Germani era un investigador meticuloso que contaba con una amplia formación teórica a la hora de abordar sus temas y como además esos textos pueden ser una guía para una investigación exhaustiva aun hoy. Germani, en efecto, toma todos los recaudos necesarios para confrontar los datos que usa en sus investigaciones con una guía teórica adecuada, allí despliega una argumentación que muestra el trasfondo de la sociología norteamericana mas actualizada para la época adaptada a nuestra estructura social. En la noción de clase que utiliza Germani, por ejemplo, aparecen tanto componentes subjetivos como objetivos lo que permite ver la complejidad de su elaboración argumentativa, al tiempo que no descuida aspectos metodológicos

alguno. Por ejemplo, “La estratificación social y su evolución histórica en la Argentina” es un trabajo que en la línea que venimos describiendo pone en evidencia el arsenal teórico con el que Germani pensaba los procesos de transición a la modernidad, allí la teoría de sistemas prohijada por el estructural funcionalismo con la que encara sus investigaciones muestra de modo minucioso como Germani pensaba un sistema complejo que recuerda a la gran teoría que diseñara Talcott Parsons. De notable factura teórica, como señalamos, el trabajo muestra la envergadura de las investigaciones que Germani llevaba adelante en momentos en que las ciencias sociales, se creía, eran las depositarias de las claves para entender claramente el mundo social y así proponer soluciones. En efecto, lo que está detrás de las investigaciones que Germani lleva adelante es la preocupación, que no abandonó nunca, sobre el futuro de la democracia y la creación de una planificación racional que pudiera contrarrestar las contradicciones del proceso moderno. En ese camino que acentuaba la necesidad de la planificación racional Germani estaba preocupado, por la forma en que se organizan los recursos de la manera más eficiente. Así, en “El origen social de los estudiantes y la regularidad de sus estudios” el autor advierte sobre los problemas que se le presentan a la universidad y al país por la falta de planificación y la gran cantidad

de deserciones e irregularidades que se producen en las casas de altos estudios.

En el tercer apartado “La sociología como ciencia” El equipo dirigido por Sautu señala las claves para entender las posturasepistemológicasymetodológicas sobre las que se apoyaba Germani. Era un hombre de su tiempo señalan las autoras y efectivamente tanto el análisis que estas realizan como los textos que compila el apartado muestran como Germani estaba inmerso en un clima de época pleno de optimismo, aun cuando no descuidaba los riesgos que acarrearba la modernidad y las dos guerras mundiales eran pruebas fehacientes de eso, el clima de posguerra había colocado las claves para hacer de las ciencias sociales un elemento sustancial para aprehender el mundo y poder reformarlo. El desarrollismo que impregna a América Latina a comienzos de los años cincuenta constituyo la palabra clave que guió ese optimismo. Bajo esa impronta Germani batalla fuertemente por sacar a las ciencias sociales de lo que llamaba orientación especulativa, una filosofía social en términos del autor, que mostraba el atraso de la sociología en la región. La investigación empírica por la que tanto bregaba era su principal apuesta política teórica en el campo de las ciencias sociales. Y allí esta seguramente una de sus innovaciones mas productivas, en efecto, como se recordara a mediados de los años cincuenta ya había sociología entre nosotros, desde mediados de los años veinte las cátedras habían proliferado y

unas incipientes asociaciones trataban de regular la práctica de la disciplina, entonces, ¿Cuál era la innovación de Germani en ese aspecto? La importancia que este le asignaba a los datos, a la investigación empírica, eh ahí su apuesta mas fuerte por construir una sociología científica. Es en esa línea que se comprenden sus argumentos al prologo de Wright Mills. Germani era un gran polemista, algunas veces su estilo era áspero, otras, desplegaba todo su conocimiento y trataba de persuadir a sus interlocutores de que sus ideas eran la avanzada de la ciencia de su tiempo. En esas coordenadas esta escrito el prologo. Allí deja claro que los argumentos de Wright Mills son buenos, responden a una necesidad de su campo, pero no pueden ser traspolados al estado de la ciencia en América Latina donde el “atraso” en la investigación empírica aparecía para el autor italiano como el déficit mas urgente que se debía subsanar.

En el cuarto apartado el tema son las migraciones y el cambio social. Alfredo Lattes esboza el aporte hecho por Germani al estudio de las migraciones y destaca como ese objeto era una piedra medular del trabajo sobre la estructura social por tratarse de un fenómeno que le aporto la finosomia definitiva al país a mediados del siglo veinte. En efecto, por tratarse de un país aluvional a Germani no podía escapársele la importancia que las migraciones tenían para entender las formas que había adquirido la estructura de clases. Germani muestra aquí una

vez más todo su conocimiento teórico y metodológico, los datos son muchas veces deficientes entonces Germani no tiene mas remedio que guiarse por intuiciones, pero en esa dirección, propone líneas de investigaciones que cubran los baches de información estadística. Por otro lado, nuestro autor combina una perspectiva histórica y sistemática, relaciona a los movimientos migratorios para una mejor comprensión con la estructura económica, política y demográfica. Todos los trabajos que componen el apartado son una muestra elocuente de los modos en que Germani manejaba la combinación entre teoría estructural y datos estadísticos.

Raúl Jorrat inicia la entrada al quinto apartado, titulado las bases sociales de las actitudes políticas. Jorrat destaca que los estudios electorales de Germani son pioneros en el país por tratarse de los primeros trabajos en base a herramientas estadísticas. Revela las inspiraciones teóricas en las que esos trabajos se apoyaron y destaca los esfuerzos de Germani por conseguir que sus afirmaciones estén empíricamente sustentadas. Por ultimo el comentarista destaca algo que ya hemos señalado mas arriba, “Su obsesión en ensuciarse las manos con la obtención y elaboración del dato, su esfuerzo por manejar el estado de las arte conceptual y metodológico (...) a la par de su notable “imaginación sociológica” para avanzar sobre tales datos” (Pág. 557) En efecto, el libro revela como Germani era un

notable investigador comprometido con su tarea. El repaso de las páginas de este apartado no hace más que apoyar nuestras afirmaciones, Germani muestra cada una de las técnicas utilizadas en su análisis enfatizando los obstáculos con los que se encuentra y sugiere líneas de análisis para trabajos futuros.

En la última sección se publica el último texto que Germani publicó en español en 1979. Desde una perspectiva marxista Juan Carlos Marín y Julián Rebón confrontan críticamente el texto de Germani, ese diálogo crítico cambia el tono del volumen y lo vuelve más productivo en tanto esa confrontación se aleja de una mirada complaciente a la vez que profundiza elementos para el análisis de la estructura social desde una perspectiva diferente de la que exhibe el autor italiano. El núcleo de la crítica se concentra en lo que llaman, la defensa férrea de la democracia liberal que hace perder de vista procesos de democratización social a través de las luchas que llevan adelante los sectores subordinados y convierte a la democracia en una cuestión sacralizada y cosificada del sistema social. Con todo, los comentaristas destacan algunas intuiciones en el ensayo de Germani que sorprenden por su nivel de actualidad y productividad para el análisis del mundo actual en el contexto de la llamada globalización. En efecto, aún hoy cuando el mundo moderno sufre un proceso de descomposición de muchas instituciones que le dieron sentido y nos

pone en guardia respecto de las formas en que debe ser encarado el estudio del mundo social, Germani señala algunos problemas que están en el corazón del mundo moderno y allí parece toda su actualidad.

Pueden señalársele, como siempre se ha hecho, muchas críticas de distinta índole pero no puede dejar de decirse que Germani fue un intelectual notable. En eso reside el mayor valor de esta antología, en poner a disposición de un público que no lo ha conocido ni leído, la obra de una de las figuras clave de la cultura argentina.



## UNA PERSPECTIVA SOCIOCULTURAL DE LA HISTORIA. NUEVAS MIRADAS DE SINALOA. MMÉXICO

Ernesto Guerra García

**Título:** *Repercusiones socioculturales de la Independencia y la Revolución Mexicana en Sinaloa. Nuevas Miradas*

**Autores:** Mendieta Vega, Roberto y Fernando Rodelo Mendoza

**Editorial:** Instituto Sinaloense de la Cultura

**Número de páginas:** 416

**Lugar:** México

**Año:** 2010



Mendieta y Rodelo, dos historiadores de la historia, sin buscar presentarse como una irrupción radical en la historiografía sinaloense, presentan en su libro *Repercusiones socioculturales de la Independencia y la Revolución Mexicana en Sinaloa. Nuevas Miradas* (2010) algunas diferencias respecto al hacer historia; con la suerte de haberlo hecho en tierras sinaloenses.

Las formas de la historia como disciplina no siempre han sido una constante en el tiempo; las discusiones recientes sobre teoría histórica han sido influenciadas por los ataques

del posmodernismo a las posiciones empiristas que critican profundamente las demandas convencionales de validez y refutabilidad que maneja cada historiador.

En la actualidad cada vez son más los historiadores que combinan la reflexión sobre la coherencia del trabajo con fuentes con lo que se dice o se ha dicho, con otros historiadores y la forma en cómo hacen su oficio, con la cronología de los eventos, con los paradigmas históricos y los de los sujetos que escriben.

Los diez ensayos aludidos, tienen la bondad ser trabajos con originalidad y basados en nuevas fuentes y la relectura de otras desde el horizonte de una historia sociocultural de las regiones norte, centro y sur del estado de Sinaloa en México con interpretaciones novedosas y críticas y de reflexión, no solamente del hecho histórico, sino de las posturas de quienes, capacitados o no en esta disciplina, ya habían abordado las problemáticas presentadas. Esto refleja el trabajo y el serio compromiso de los autores como historiadores.

En cada ensayo el investigador se muestra en un diálogo con los otros intelectuales del pasado y con los actores históricos no solamente sobre lo que sucedió, sino lo que se interpretó posteriormente y lo que actualmente se interpreta con sus respectivas cargas ideológicas. De aquí que el contexto le imprime un sello a sus escritos con carácter regional.

Fue necesario, dicen los autores, cuestionar el pasado con nuevas preguntas y observar la historia con nuevas miradas para crear nuevas posibilidades, nuevos posibles escenarios, nuevas hipótesis que conforman, en esta obra una historia diferente, con carácter alternativo.

El primer ensayo: "Las casas comerciales extranjeras del puerto de Mazatlán y las nuevas formas de sociabilidad moderna en el Sinaloa independiente", de Roberto Mendieta (2010: 19), parte de la pregunta ¿Quiénes fueron los agentes de las

nuevas formas de sociabilidades modernas en Sinaloa? para contestarla realiza un excelente análisis influido por la historiografía francesa que se ha popularizado en todo el mundo y que se concentra, entre otros, en el estudio de las distintas formas de conciencia social y de coyunturas específicas.

Vivir cerca de un puerto es vivir cerca del mundo cita Mendieta (2010: 21); en este sentido podemos afirmar, menciona el autor

...que la ciudad-puerto de Mazatlán comparte procesos similares a otros puertos latinoamericanos durante el temprano siglo XIX, como Buenos Aires, Valparaíso, San Francisco, así como algunos otros del Caribe (Mendieta, 2010: 84).

Demuestra así, entre otras cosas, porqué Mazatlán es el primer espacio de la Modernidad en Sinaloa.

En el segundo ensayo de esta obra, Venecia Citlali Lara Caldera analiza otra de las rugosidades de las dimensiones históricas: "El desarrollo de las prácticas testamentarias del siglo XIX en Sinaloa" que busca aportar nuevas luces sobre uno de los aspectos culturales más importantes de la historia mexicana: la religiosidad popular ante la muerte; muestra cómo efectivamente en la Colonia el testamento era considerado un deber religioso

...el testamento era conceptualizado como una obligación religiosa, al ofrecer paz al alma con respecto a sus posesiones; al llegar la muerte, aquellas

personas que hayan dejado en orden sus bienes y dispuesto una buena parte para donaciones aseguraban su paso a la gloria celestial (Lara, 2010: 97).

La autora muestra, a través de diferentes categorías de análisis, como testar se fue transformando hasta nuestros días, desde el buen morir católico hasta la visión moderna de testar para garantizar la vida material de los descendientes.

En otro apartado, María del Rosario Heras Torres presenta un excelente ensayo de investigación: “La defensa de la nación en Sinaloa: la prensa y las conformaciones militares durante la intervención y la República Restaurada”, que muestra como las preocupaciones centrales se encontraban en la defensa del puerto de Mazatlán y la lucha por la nación a través de la prensa y la conformación de la guardia nacional.

Este trabajo corresponde al periodo de la Intervención Francesa y los años inmediatamente posteriores cuando la élite de Sinaloa colaboró intensivamente a través de la prensa contra esta intrusión.

Esta lucha combinó también una serie de estrategias, entre las que destacan la conformación de la guardia nacional. Destaca la autora:

Fue hasta el año 1861 cuando en la constitución de Sinaloa se habla de una guardia nacional propiamente dicha, estableciéndose como una obligación del ciudadano sinaloense alistarse a la misma

y tomar las armas al ser citados por las autoridades (Heras, 2010: 150).

Menciona Heras que fueron el papel de la prensa y la conformación de la guardia nacional los que permitieron en México la conservación de la soberanía y de la patria ante esta intervención.

Pedro Cázares Aboytes, presenta: “Tras las huellas de Heraclio Bernal: sus visiones y percepciones desde la historia”. En este trabajo analiza, a través de las obras de Ignacio M. Gastelum, de Nicole Marie Giron Barthe y de Fausto Marín Tamayo las concepciones y la carga subjetiva sobre el bandolerismo en México. ¿Bandido, Cacique o precursor de la Revolución? Es la pregunta central de este ensayo.

El continuo surgimiento de pronunciamientos en toda la geografía nacional fue una constante que muchas veces tuvieron que enfrentar las autoridades municipales, estatales y federales del México de finales del siglo XIX. Aparentemente en la mayoría de los casos los gobiernos desacreditaron esos movimientos calificándolos como simples actos de bandidaje y estigmatizando a sus cabecillas bajo la categoría de bandidos ¿Corrió la misma suerte Heraclio Bernal?

En los autores estudiados encuentra diferentes interpretaciones sobre Bernal en el que su mito se convierte en el principal objeto de estudio y la realidad de su existencia llega a ser secundario. Concluye el autor:

Las obras aquí revisadas, nos hablan más del momento histórico donde vivieron quienes lo escribieron, de sus ideales, deseos personales y militancias políticas, que del mismo Heraclio Bernal y del contexto de vida sinaloense (Cázares, 2010, 198).

Rafael Enrique Borbolla Ibarra hace un estudio sobre la *ritualika* de la etnia yoreme mayo, ubicada en el Norte de Sinaloa y Sur de Sonora.

Menciona el autor que el elemento central en su cultura obedece a su particular cosmovisión donde la naturaleza es símbolo dominante vinculado al ciclo ritual anual:

En su *rituálika* tradicional la festividad es un momento mágico que resplandece en cada centro ceremonial: paraíso donde abunda la comida, la bebida, donde se multiplican los colores, olores, sonidos, ritmos y movimientos; los medios para expresarse son la danza, la música y las ofrendas; el único fin dar gracias a las bondades recibidas, en una evidente movilidad de códigos y significantes donde subyacen los orígenes del sinaloense actual (Borbolla, 2010: 210).

El sincretismo, menciona Borbolla, fusionó en los *yoremes* elementos cristianos que dieron como resultado un sistema único de creencias y tradiciones que son descritos brevemente en este ensayo.

Los *yoremes* dice el autor:

...son el río mismo, son los cerros que rematados por la cruz invaden su región, recibiendo la energía del mundo material

que traspasa lo tangible y se desborda en otra dimensión a la hora del ceremonial (Borbolla, 2010: 224).

La fiesta concluye el autor es el principal factor de cohesión de su identidad, pues fortalece los lazos étnicos y dan presencia a la cultura indígena.

Fernando Rodelo Mendoza presenta: "La mutación intelectual y sus mecanismos educativos en Sinaloa, 1880-1924", donde muestra un enfoque metodológico interesante, pues a través de una matriz histórica de elementos en tres momentos, el Porfiriato, la Revolución y la Postrevolución analiza en forma paralela las intenciones gubernamentales y de información periodística y su influencia en el pensamiento la conceptualización y el desarrollo de la educación en Sinaloa.

La prensa y el discurso gubernamental, menciona Rodelo, jugaron un papel fundamental en la formación del ciudadano sinaloense a finales del siglo XIX y principios del siglo XX pues trataban de difundir el ideal de una época independentista.

Con el estallido de la Revolución, México alteró definitivamente la forma de vida y seguridad no sólo de los mexicanos, sino también de los extranjeros. Diana María Perea nos narra a través de su magnífico estudio la situación de los Norteamericanos radicados en Sinaloa en esta época.

Owen, la Sinaloa Land and Irrigation Company, the Sinaloa Land Shugar Company, Benjamin Johnston, Porfirio

Díaz, son algunos de los actores de esta historia.

Para la autora, los norteamericanos en Sinaloa no fueron los que más padecieron la Revolución, sino que de una u otra forma habían estado protegidos por los diferentes intereses que se entrelazaron por los diferentes actores políticos y económicos. Pues las acciones de los revolucionarios no obedecieron a acciones nacionalistas ni xenofóbicas sin más bien en contra de la élite política y social del antiguo régimen (Perea, 2010: 307).

Jesús Rafael Chávez Rodríguez nos hace un análisis del papel del desarrollo del municipio de Guamúchil que apenas en 1962 logró su autonomía como población.

La problemática que presenta Chávez radica en las tensiones que han existido en esa pequeña región del espacio sinaloense, donde los habitantes tuvieron que hacer frente a las formas tradicionales de la política del Gobierno del Estado y a las oligarquías del antiguo distrito de Mocorito, con tal de convertirse en lo que hoy es el municipio libre de Guamúchil:

Hay quienes afirman que el Municipio es un ideal incumplido producto de la Revolución Mexicana representante de formas de organización social no desarrolladas con la trascendencia necesaria. Al margen de estas consideraciones, la experiencia histórica del pueblo de Guamúchil en su búsqueda por la autonomía municipal durante

el siglo XX, es un ejemplo de las luchas interminables por su reivindicación (Chávez, 2010: 339).

Luis Martín Padilla Ordoñez nos presenta un ensayo sobre las drogas y traficantes a partir del discurso de la prensa de Culiacán de 1940-1960.

El cultivo, comercio y consumo de drogas es un problema de la sociedad moderna surgida en el siglo XX y su historia, dice el autor, se basa más en las relaciones cambiantes de la sociedad respecto de ellas.

El desarrollo del trabajo se encuentra dividido en tres partes: contextos y antecedentes, drogas y traficantes; menciona el autor:

Si en el siglo XIX y hasta principios del siglo XX la prensa anunciaba remedios preparados con opio, cocaína, morfina o heroína, para la década de 1930 este panorama cambió radicalmente. Desde entonces la prensa se refiere a las drogas con valoraciones diversas, en su enorme mayoría negativas (Padilla, 2010: 356).

Finalmente está la obra de Ricardo Ortega González quien hace una mirada histórica de la cultura *yoreme mayo* desde la fotografía en el siglo XX.

Lo interesante de este caso, es el uso intensivo de la fotografía para el desarrollo del ensayo histórico de los *yoreme mayo*, que son parte de este imaginario social principalmente del norte de Sinaloa. De esta manera la fotografía se vuelve un testimonio del pasado, una pequeña huella que debe someterse a rigurosos análisis:

La historia sociocultural se caracteriza por abordar aspectos olvidados por el historiador tradicional, y como dice Lucian Holscher, en el proceso también se abordan nuevos métodos de investigación y por tanto nuevas fuentes para el estudio de la historia, como las imágenes o las banderas que Antoine Prost los nombra como 'archivos sensibles'. La fotografía sin duda, pertenece a este campo (Ortega, 2010: 376).

A manera de conclusión general de la obra

En esta reseña se han comentado algunos aspectos, que sin agotar todas las posibilidades que cada uno de los trabajos explora, dan fe de la riqueza del contenido de la obra. La conformación de esta diversidad de temas, da muestra, como ya se había mencionado del hipertexto logrado, ya que va y viene en el espacio, en el tiempo y en los recovecos de las dimensiones estudiadas.

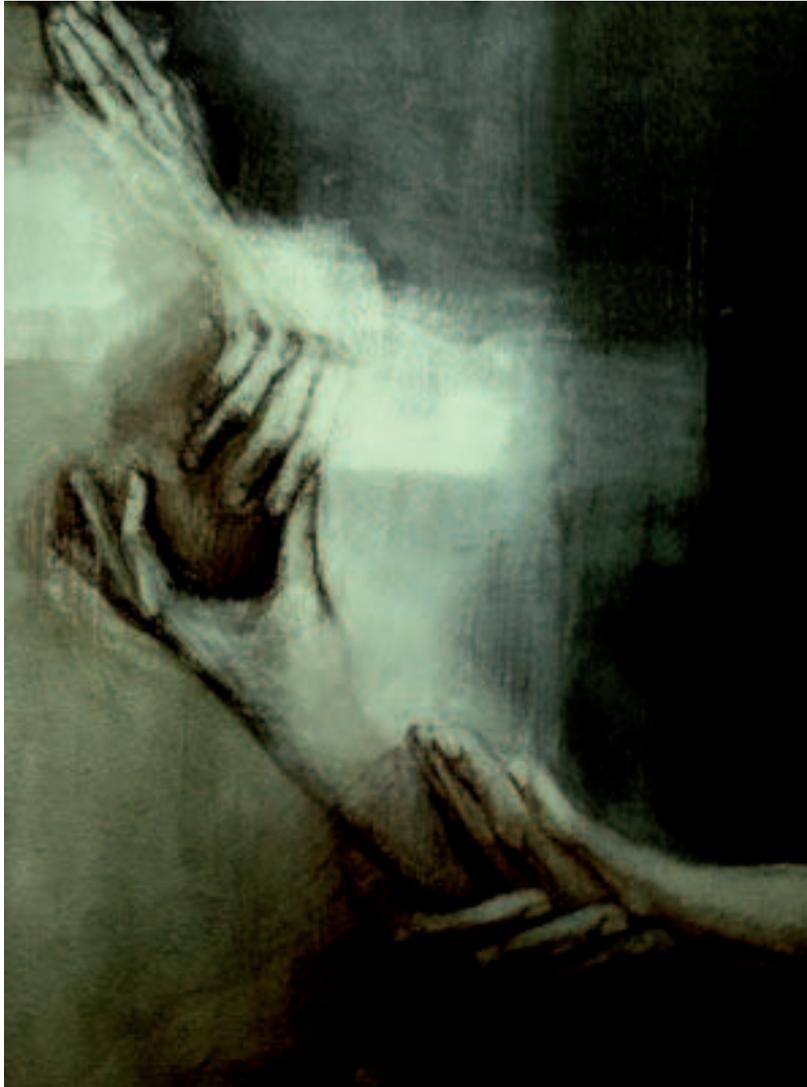
Todos estos ensayos presentan una diversidad de temáticas que se va vertebrando en torno a cómo fue el proceso de construcción de la nación en México, resultado el concepto de ciudadanía, el hilo conductor a lo largo del texto, destacando particularmente las manifestaciones que tuvo en el caso de Sinaloa, donde los procesos que se han vivido a lo largo del tiempo dejaron una honda huella.

## Referencias bibliográficas

- Borbolla Ibarra, Rafael Enrique (2010), "La ritualika tradicional yoreme: Fiestas excluidas para celebrar", en Mendieta Vega, Roberto y Fernando Rodelo Mendoza (coord.), *Repercusiones Socioculturales de la Independencia y la Revolución mexicana en Sinaloa*, México: Instituto Sinaloense de la Cultura.
- Cázares Aboytes, Pedro (2010), "Tras las huellas de Heraclio Bernal: sus visiones y percepciones desde la historia", en Mendieta Vega, Roberto y Fernando Rodelo Mendoza (coord.), *Repercusiones Socioculturales de la Independencia y la Revolución mexicana en Sinaloa*, México: Instituto Sinaloense de la Cultura.
- Chávez Rodríguez, Jesús Rafael (2010), "El pueblo de Guamúchil, entre la modernidad y la libertad municipal", en Mendieta Vega, Roberto y Fernando Rodelo Mendoza (coord.), *Repercusiones Socioculturales de la Independencia y la Revolución mexicana en Sinaloa*, México: Instituto Sinaloense de la Cultura.
- Heras Torres, María del Rosario (2010), "La defensa de la Nación en Sinaloa: la prensa y las conformaciones militares durante la Intervención y la República Restaurada", en Mendieta Vega,

- Roberto y Fernando Rodelo Mendoza (coord.), *Repercusiones Socioculturales de la Independencia y la Revolución mexicana en Sinaloa*, México: Instituto Sinaloense de la Cultura.
- Lara Caldera, Venecia Citlali (2010), “Prácticas testamentarias del siglo XIX en Sinaloa”, en Mendieta Vega, Roberto y Fernando Rodelo Mendoza (coord.), *Repercusiones Socioculturales de la Independencia y la Revolución Mexicana en Sinaloa*, México: Instituto Sinaloense de la Cultura.
  - Mendieta Vega Roberto A. (2010), “Las casas comerciales extranjeras del puerto de Mazatlán y las nuevas formas de sociabilidad moderna en el Sinaloa independiente”, en Vega, Roberto y Fernando Rodelo Mendoza (coord.) *Repercusiones Socioculturales de la Independencia y la Revolución mexicana en Sinaloa*, México: Instituto Sinaloense de la Cultura.
  - Ortega González, Ricardo (2010), “Cambios y permanencias en la cultura mayo yoreme durante el siglo XX: una mirada histórica desde la fotografía”, en Mendieta Vega, Roberto y Fernando Rodelo Mendoza (coord.), *Repercusiones Socioculturales de la Independencia y la Revolución mexicana en Sinaloa*, México: Instituto Sinaloense de la Cultura.
  - Padilla Ordoñez, Luis Martín (2010), “Drogas y traficantes en la prensa de Culiacán 1940–1960”, en Mendieta Vega, Roberto y Fernando Rodelo Mendoza (coord.), *Repercusiones Socioculturales de la Independencia y la Revolución mexicana en Sinaloa*, México: Instituto Sinaloense de la Cultura.
  - Perea Romo, Diana María (2019), “Los norteamericanos bajo la Revolución en Sinaloa: inseguridad, protección diplomática y nacionalismo 1911-1913”, en Mendieta Vega, Roberto y Fernando Rodelo Mendoza (coord.), *Repercusiones Socioculturales de la Independencia y la Revolución mexicana en Sinaloa*, México: Instituto Sinaloense de la Cultura.
  - Rodelo Mendoza, Fernando (2010), “La mutación intelectual y sus mecanismos educativos en Sinaloa, 1880-1924”, en Mendieta Vega, Roberto y Fernando Rodelo Mendoza (coord.), *Repercusiones Socioculturales de la Independencia y la Revolución mexicana en Sinaloa*, México: Instituto Sinaloense de la Cultura.





**Colaboradores**

349



## COLABORADORES

### **Alejandro Del Valle**

Dr. en Sociología y Profesor adjunto de la Universidad Nacional de Mar del Plata- Co-Director del Proyecto de Investigación: Estado, Capital y Sistema de bienestar (Cod. De subsidio 070/09) financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica. Actualmente dirige el Proyecto: *Bienestar, estrategias de los hogares y sistema de cuidados.*

*ajax@speedy.com.ar*

### **Regina Teixeira**

Historiadora; Doutora em Serviço Social pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ESS-UFRJ); Coordenadora do Laboratório de Estudos em Política Social na América Latina (LePSaL) da ESS-UFRJ; Professora de Política Social da ESS-UFRJ de 2006 a 2007; Diretora Nacional de Desenvolvimento da Política de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome de 2003 a 2004; Superintendente de Formação e Qualificação Profissional da Secretaria de Estado de Trabalho do Rio de Janeiro de 2000 a 2002; e autora de publicações na área de História, Socio-logia do Trabalho e Política Social.

*reginapt@gmail.com.*

### **Marcelo Salas**

Licenciado y profesor en sociología, Universidad del Salvador, Argentina. Master en Investigación en Sociología, Universidad de Barcelona, España. Candidato a

doctor en Ciencias Sociales, FLACSO, Buenos Aires, Argentina. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investigador del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina.

*marcelo.salas@usal.edu.ar*

### **Celso Antonio Favero**

Doutorado (PhD) em Sociologia pela Université du Québec à Montréal (UQAM), Professor na Universidade do Estado da Bahia (UNEB), membro da coordenação do “Núcleo de Cooperação e Ações em Políticas Públicas e Economia Solidária” (UNEB) e coordenador do “Grupo de Pesquisa “Territórios, Hegemonias, Periferias e Ausências” (Plataforma Lattes). Atualmente, tem como principal campo de pesquisas as políticas públicas para a agricultura familiar do semiárido do Nordeste do Brasil.

### **Sara Miriam González Ramírez**

Maestra T/C de la Universidad Autónoma de Querétaro, Facultad de Psicología, Querétaro. Qro.México. Facultad de Filosofía y Letras UNAM, Licenciada en Pedagogía (2000). México D.F. Maestría en Ciencias de la Educación. UAQ (2008). Coordinadora de la línea de investigación en Educación del Centro de Investigación en psicología y Educación desde (2008). Profesora de materias relacionadas con la investigación en área Básica y área Educativa de la Facultad de Psicología de la UAQ. Publicaciones principalmente en revistas y memorias de eventos nacionales y regionales en México relacionados con currículo y enseñanza-aprendizaje de las ciencias.

*mirgora0909@hotmail.com*

### **Ma. Esther Ortega Zertuche**

Universidad Autónoma de Querétaro, Facultad de Psicología, Querétaro, Qro. México. Lic. en Ciencias de la educación con especialidad en Planeación y Administración Educativa de la U.A. de Tamaulipas (1977). Maestría en Ciencias de la Educación. UAQ. (1992). Doctorado en Ciencias de la Educación en el área de Desarrollo Educativo. U.A. Metropolitana –Xochimilco 2009 grado en proceso. Perfil PROMEP Jul. 2007-2010. Docente del eje de investigación en la licenciatura en Psicología Educativa y en la maestría de Ciencias de la Educación. Publicaciones principalmente en revistas y memorias de eventos nacionales y regionales en México relacionados

con currículo, gestión y calidad educativa e investigación en el nivel superior.

esther\_zertuche2002@yahoo.com

### **Clarissa Eckert Baeta Neves**

Professora Associada do Departamento e do Programa de Pós-Graduação de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora do CNPq. Coordenadora do Grupo de Estudos sobre Universidade/GEU. Fulbright Scholar 2007/2008.

clarissa.neves@yahoo.com.br

### **Bruno Morche**

Mestrando em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista do Observatório da Educação CAPES/INEP. Graduado em Ciências Sociais. Integrante do Grupo de Estudos sobre Universidade/GEU.

brmorche@gmail.com

### **Bruna Cruz de Anhaia**

Mestranda em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista do Observatório da Educação CAPES/INEP. Graduada em Ciências Sociais. Integrante do Grupo de Estudos sobre Universidade/GEU.

bruna.anhaia@ufrgs.br

### **Xavier Rodríguez Ledesma**

Docente investigador en la Universidad Pedagógica Nacional, México. Licenciado y maestro en sociología, Doctor en ciencia política. Investigador Nacional. Entre sus libros se encuentran: a) *El pensamiento político de Octavio Paz. Las trampas de la ideología* (Plaza y Valdés /UNAM, México, 1996. b) *Abonando la utopía* (Océano / CONCACULTA 7Ganco-Colorines, México, 2006.) c) *Una historia desde y parta la interculturalidad*, (Universidad Pedagógica Nacional, México, 2009).

conequis@hotmail.com y xrodrig@upn.mx

**José Seoane**

Sociólogo, profesor e investigador de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA, Argentina). Coordinador del Observatorio Social de América Latina (OSAL) del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) desde su fundación en 2001 y hasta el año 2007, miembro del Grupo de Estudios sobre América Latina (GEAL).

*seoane.jo@gmail.com*

**Emilio Taddei**

Doctor en Ciencias Políticas (Instituto de Estudios Políticos de París, Fundación Nacional de Ciencias Políticas, Francia). Profesor-investigador asociado del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA, Argentina). Profesor del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA, Argentina). Miembro del Grupo de Estudios sobre América Latina (GEAL).

*emiliot@fibertel.com.ar*

**Clara Algranati**

Socióloga, Becaria doctoral de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA, Argentina), profesora e investigadora de la misma universidad y miembro del Grupo de Estudios sobre América Latina (GEAL).

*claraalgranati@gmail.com.ar*

**Herminia C. Foo Kong Dejo**

Investigadora docente de Tiempo Completo. Responsable del Programa de América Latina y Relaciones Internacionales Instituto de Investigación Científica. Humanístico Social. Universidad Autónoma de Guerrero, México

*herminia\_fookong@yahoo.com/herminia.fookong@gmail.com*

**Sonia Grubits**

Doctora con estatus de Post-doctora en Semiótica por París 8 – Sorbona, Francia, Post-doctora y doctora en Salud Mental por la Facultad de Ciencias Médicas de la UNICAMP, Maestría en Psicología Social por la PUCSP, Psicóloga por la PUCRJ, Licenciada en Comunicaciones por la UFRJ, profesora, investigadora y coordinadora del Programa de Maestría en Psicología de la Universidad Católica Don Bosco, UCDB, MS, Brasil. Beca productividad investigación del CNPq.

*sgrubits@uol.com.br.*

**Elias dos Santos Silva**

Máster en Psicología por la Universidad Católica Don Bosco. Lingüista. Becario CAPES.

**José Ángel Vera Noriega**

Profesor investigador en el área de Desarrollo Regional, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C., México.

*avera@cascabel.ciad.mx*

**Valeria Llobet**

Investigadora del CONICET en temas de Infancia y Adolescencia, Derechos y Políticas Sociales. Es coordinadora regional de la Iniciativa Equidad para la Infancia. Realizó una estancia posdoctoral en el Observatorio Latinoamericano del Graduate Programme of International Affairs de la New School University en temas de ciudadanía infantil y adolescente. Es Doctora de la Universidad de Buenos Aires, en Psicología, y ha realizado especializaciones en Evaluación de Políticas Sociales y Derechos Humanos (UNSAM) y en Problemas Sociales Infanto Juveniles (UBA).

**Alberto Minujin**

Matemático y estadístico con especialización en demografía y políticas sociales. Profesor en el Programa de posgrado en Asuntos Internacionales, de la New School University en Nueva York, USA. Director del website: [www.equityforchildren.org](http://www.equityforchildren.org) y de la iniciativa para America Latina [www.equidadparalainfancia.org](http://www.equidadparalainfancia.org) y [www.](http://www.)

equidadeparaascriancas.org. Miembro del Comité Académico de la Maestría en Política y Planificación Social, Universidad Nacional de Cuyo. Autor de diversos libros y artículos publicados relacionados con la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión social y los derechos humanos

### **Cristina Cielo**

Doctora en Sociología de la Universidad de California Berkeley, con una tesis sobre instituciones estatales, periferias urbanas y transformaciones socio-políticas en Bolivia. Licenciada en Literatura y Filosofía de la Universidad de Pennsylvania. Actualmente es becaria con la Facultad de Humanidades de la Universidad de Witwatersrand en Sudáfrica, trabajando con el grupo del Taller sobre Teoría y Crítica de Johannesburg ([www.jwtc.org.za](http://www.jwtc.org.za)).

*mccielo@berkeley.edu*

### **Maximiliano Velázquez**

Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires; especialista en Planificación Urbano y Regional; docente de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires; investigador del Centro de Estudios de Transporte Área Metropolitana de Universidad de Buenos Aires y del Instituto de Investigaciones “Gino Germani” de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Ha presentado numerosos trabajos en congresos nacionales e internacionales en la problemática del transporte, la movilidad, la planificación de ciudades, la historia urbana y los estudios culturales. Actualmente es maestrando en Planificación Urbana y Regional.

*maxovelazquez@gmail.com*

### **Patrícia Vieira Trópia**

Graduação em Pedagogia, Universidade Estadual de Campinas/ Unicamp. Mestrado em Ciência Política - Universidade Estadual de Campinas/Unicamp. Doutorado em Ciências. Sociais/Unicamp. Atuação Profissional: Professora da Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, Brasil, Dedicção Exclusiva. Faculdade de Artes, Filosofia e Ciências Sociais/ Departamento de Ciências Sociais. Dados pessoais: Endereço. Av. João Pinheiro, 30 apto 402, Uberlândia, MG, CEP 38400124

*tropia@uol.com.br*

# Controversias y Concurrencias Latinoamericanas



Revista de Sociología y Ciencias Sociales de la  
Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)

La revista de Sociología y Ciencias Sociales de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, se propone difundir artículos científicos de análisis crítico y de cambio alternativo sobre las complejas realidades de América Latina y el Caribe en el contexto internacional. Una prioridad será publicar las teorías y metodologías propias del pensamiento latinoamericano desarrolladas por cientistas sociales. También se propone dar a conocer experiencias y análisis relacionados con el cambio social, político, económico y cultural en nuestros países y del contexto internacional.

Se pretende promover especialmente la participación de investigadores sociales de América Latina y el Caribe, así como investigadores sociales de África y Asia y del resto del mundo, comprometidos con la construcción de un pensamiento alternativo, a partir de la comprensión de estudios y enfoques de todas las disciplinas sociales, de manera que se generen condiciones para el diálogo y la discusión teórica y metodológica entre la comunidad científica latinoamericana e internacional.

Uno de los propósitos de la revista *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas* es difundir artículos y ensayos científicos de calidad en la investigación, por lo que conformaremos un Consejo Editorial de destacados investigadores de las Ciencias Sociales. Todas las propuestas por publicar serán evaluadas por un Comité de Arbitraje, mediante el sistema de pares.

Por considerar que la comunidad de ALAS tiene la obligación de compartir y difundir prioritariamente el pensamiento latinoamericano, la revista tiene como destinatarios a los investigadores, académicos y estudiantes de los distintos niveles educativos, especialmente los que integran los grupos de trabajo ALAS.

## Secciones de la revista

1. Editorial.
2. Artículos y ensayos científicos de Ciencias Sociales que aborden teorías, metodologías e información empírica sobre Latinoamérica, el Caribe y el mundo.
3. Ponencias aprobadas y seleccionadas de los Grupos de Trabajo ALAS.
4. Resúmenes de trabajos de investigación y tesis doctorales en el área de las Ciencias Sociales.
5. Reseñas de libros que plasmen el pensamiento crítico en América Latina y el Caribe en el contexto internacional.
6. Reseñas de libros publicados o coeditados por ALAS y de libros de interés internacional.
7. Reseñas de libros de interés internacional.
8. Noticias del Comité Directivo y del Comité Editorial de ALAS.

## Normas de colaboración

1. Los artículos serán originales, sobre temas de interés para las Ciencias Sociales, con énfasis en el pensamiento crítico y de cambio alternativo.
2. Los artículos se podrán enviar en castellano, portugués, inglés, o bilingües si sus autores los presentan también (parcial o totalmente) en idiomas regionales de pueblos originarios.
3. El texto deberá presentarse en formato digital (Word para Windows).
4. La colaboración deberá estar precedida de los datos del (os) autor (es) (nombre, apellidos, último grado de estudios, afiliación institucional, dirección electrónica y postal, teléfono y/o celular).
5. Todos los trabajos deberán incluir un breve resumen curricular del autor no mayor a seis líneas.
6. Todo artículo o ensayo debe contener: título, resumen de siete líneas (en español, y portugués o inglés). Incluirá de tres a cinco palabras clave referidas a la temática central.
7. La extensión de los trabajos será de mínimo 10 y máximo 30 páginas tamaño carta, a espacio y medio con fuente Arial de 12 puntos.
8. Las tablas o gráficas que acompañen al texto principal deberán enviarse en programas compatibles de Windows.
9. La bibliografía se incluirá al final del texto y por orden alfabético, iniciando

por el apellido del autor, seguido del año de edición, el cual debe ir entre paréntesis, posteriormente y en cursivas el título del libro, y por último el número de edición, la editorial y el lugar de edición.

10. La revista realizará las correcciones y cambios editoriales que considere pertinentes.
11. Todos los artículos, ensayos, resúmenes de trabajos de investigación y tesis doctorales sobre América Latina y el Caribe serán sometidos a evaluación por parte de dos jurados.
12. Después de obtener las evaluaciones, la coordinación editorial procederá a notificar al autor, según sea el caso:
  - La aceptación del artículo sin cambios.
  - La aprobación con cambios menores.
  - La no aprobación del artículo o ensayo propuesto.
  - En todos los casos se enviará al autor el contenido de las evaluaciones.
13. La extensión de las reseñas de libros será de mínimo 4 y máximo 10 páginas tamaño carta, a espacio y medio con fuente Arial de 12 puntos.

Los artículos se enviarán a la siguiente dirección: [concurrenciaslat@gmail.com](mailto:concurrenciaslat@gmail.com)

**Director Editorial:** Eduardo Andrés Sandoval Forero (México)

**Editora:** Alicia Itatí Palermo (Argentina)



## XXVIII CONGRESO

### “FRONTERAS ABIERTAS DE AMÉRICA LATINA”

En el año 2011 ALAS completa 60 años de existencia en el contexto de una “renovación continua” a través de sus Congresos. En el marco de esta trayectoria, se ha constituido en una referencia importante para el pensamiento crítico Latinoamericano.

En este siglo XXI los desafíos de América Latina y del Caribe, en relación a la concreción de un planeta más equitativo justo y plural se han ampliado, multiplicado y renovado.

La actual crisis global empuja a América Latina ha reconstruir la comprensión sobre sí misma y sobre el planeta todo. La mencionada reconstrucción se ve coloreada por tres factores:

**a)** la mirada de las fuerzas progresistas mundiales hacia América Latina como un locus renovador de los movimientos sociales, políticos, culturales e intelectuales, **b)** el lugar que ocupa América Latina como fuente de recursos naturales y ambientales y **c)** el hecho que el portugués y el español en conjunto constituyen la base de un importante comunidad lingüística que puede formar parte significativa de la producción cultural mundial.

La percepción del significado de América Latina en las actuales reconfiguraciones del mapa mundial, es una tarea que urge y llama a la reflexión de la comunidad de sociólogos proponiendo una revisión de sus paradigmas para la comprensión de procesos híbridos, de liminaridades, de tensiones, de fronteras y de las creaciones que tienen lugar en un continente que no se explica únicamente por medio de los manuales secularmente consagrados. Lo anterior nos exige un gran esfuerzo para legitimar narrativas aún inéditas y avanzar en una praxis teórica que articule pensamiento y acción.

Es así que debemos aceptar el desafío de la pregunta, en profundidad, por las raíces de la desigualdad y la injusticia social en toda su diversidad: étnicas, económicas, de género, generacionales y religiosas. Por lo tanto, debemos estructurar, con cierta

urgencia, los diferentes ámbitos de conocimientos y experiencias liberadoras que se producen dentro y fuera de nuestra región.

En esta línea de pensamiento, la elección de Recife para la realización de la XXVIII Congreso de ALAS “Fronteras abiertas de América Latina” en 2011, tiene una importancia simbólica y estratégica. Recife es una metrópolis importante histórica y económica cuyos orígenes se remontan a los primeros siglos de la colonización ibérica y se ha mantenido hasta hoy como un centro cultural e intelectual importante.

Entre los principales intelectuales y hombres de acción que han desarrollado sus actividades en Recife se puede contar a Abreu e Lima, Joaquim Nabuco, Gilberto Freyre, Josué de Castro, Paulo Freire, Celso Furtado, Dom Helder Câmara e Miguel Arraes.

Desde el punto de vista geopolítico, la ubicación de la ciudad de Recife, nos permite articular las diferentes ciudades del norte y noreste de Brasil, desde Manaus a Salvador, que mantienen el recuerdo de la colonización y la lucha anti-colonial.

En este sentido, la idea de Fronteras Abiertas como una palabra clave para el ALAS 2011 se justifica por la importancia del lugar, la agenda del debate público local y regional, los sujetos de investigación, prácticas, instituciones y tradiciones que muestran los límites de nuestros modelos analíticos.

El contexto de grandes cambios traídos por la crisis mundial y la organización de la experiencia marcada por la reacción antiliberal contribuyen al debate sobre los modelos de desarrollo cultural, político, económico, América Latina y las formas de cooperación de igualdad con otros bloques continentales, en el diálogo Sur-Sur, atento a estas cuestiones, el XXVIII Congreso de ALAS “fronteras abiertas de América Latina”, propone cinco temas fundamentales, a saber:

- ***Memorias: entre el pasado y el futuro.***
- ***Políticas públicas e identidades: entre las singularidades y las universalidades.***
- ***Modernidades alternativas: política, cultura y sociedad en América Latina, África y Asia.***
- ***Disciplinarietàes Dialógicas: entre el humanismo reflexivo y la pluralidad epistemológica y técnica.***
- ***Amazonas y los ecosistemas: entre la depredación económica y la sostenibilidad planetaria.***

## **1. Memorias: entre el pasado y el futuro**

América Latina tiene una importante tradición de los autores y actores que se han dedicado a la construcción de un pensamiento para la comprensión de los dilemas fundamentales. Una relectura crítica de esta tradición de lucha intelectual y social son un aspecto a considerar en el análisis de nuevos escenarios culturales, políticos, económicos que desafían a la inteligencia de América Latina en el presente con miras a construir un futuro, y el XXVIII Congreso ALAS se propone como un espacio para la concreción de dicha relectura.

## **2. Políticas públicas e identidades: entre las singularidades y las universalidades**

Desde la segunda mitad del siglo XX, América Latina fue el escenario de grandes luchas democráticas, algunos están llevando a cabo dentro de los cánones institucionales y jurídicos, algunos se levantan contra tales cánones.

Ante esta situación, el XXVIII Congreso de ALAS tiene como objetivo impulsar un conjunto de conocimientos transversales que puedan abarcar la diversidad de experiencias en los diferentes niveles de análisis.

## **3. Modernidades alternativas: política, cultura y sociedad en América Latina, África y Asia**

La pretensión de un universalismo ilustrado capaz de colonizar todas las zonas del planeta tuvo como reacción la liberación de las fuerzas anti-utilitaristas, descolonizadoras y postcoloniales que todavía luchan por una relectura de las tradiciones y los procedimientos específicos de inserción en el mundo globalizado, como sujetos. Es necesario cultivar un diálogo a fin de compartir las fuerzas de la universalidad posibles generadas por las políticas intelectuales y creativas que se expanden en América Latina, África y Asia, en términos de la expresión de nuevas fronteras geopolíticas.

## **4. Disciplinidades Dialógicas: entre el humanismo reflexivo y la pluralidad epistemológica y técnica**

Dada la situación actual de rápido cambio social e intelectual, existe la urgencia de repensar las instituciones académicas y los campos del conocimiento, así como los vínculos entre el conocimiento local y el conocimiento universal, y la pregunta

sobre la delimitación de las fronteras entre conocimiento y la investigación, la enseñanza y la extensión.

La transdisciplinariedad y la redefinición de lo *colonial x moderno* lejos de proyectar esencialismos y fundamentalismos espera inaugurar relecturas de los pensadores clásicos y contemporáneos capaces de configurar una intervención epistémica y política capaz de establecer una intersubjetividad más amplia entre los individuos, pueblos, lenguas, experiencias y aspiraciones.

### **5. Amazonas y los ecosistemas: entre la depredación económica y la sostenibilidad planetaria.**

La realización del XXVIII Congreso de la ALAS en Recife es un momento importante para incorporar problema sociológico el “patrimonio dialógico”, de lo que represento el Foro Social Mundial de Belem (2009), en lo que respecta a la lucha contra la depredación del medio ambiente, los conflictos provocados por la amenaza a los territorios y las culturas de los pueblos indígenas y campesinos y la interconexión entre la degradación ambiental y los conflictos sociales. Esa es una base para la reflexión sobre los conflictos, contradicciones, propuestas y articulación de actores e instituciones dedicadas a la búsqueda de la sostenibilidad social y ambiental en América Latina y el Caribe

#### ***La gestación de la sociología latinoamericana***

Teniendo en cuenta que América Latina está siendo considerada cada vez más como un escenario de cambios importantes en el siglo XXI, se entiende que el ALAS tenga un papel protagonista en este debate; en tanto que su tradición constituye la garantía necesaria para promover un pensamiento crítico nuevo tomando como ejes las diferentes líneas de acción y de reflexión que terminamos de sugerir.

Por último, cabe señalar que Recife es una ciudad que tiene una historia marcada por las aguas. Aguas de los viajes por mar y navegaciones río. Las aguas de sus manglares y ríos. En los versos de los poetas y músicos de las aguas de Recife, recuerde siempre las esperanzas y sueños de nuevos mundos. Este mensaje que es la imagen misma de Recife, también sirve como una metáfora de *otra Latinoamérica posible*, como un emblema de los sueños de un mundo Latinoamericano más amigable y justo.

La construcción del conocimiento en América Latina en este siglo exige el desafío de cruzar las aguas de la historia y de los horizontes posibles. Así, con este espíritu de renovación que nos da las aguas de los mares y los ríos que cruzan Recife, el Comité Organizador agradece a todas las comisiones que lo precedieron y prepararon el terreno para el XXVIII Congreso de ALAS “Fronteras Abiertas de América Latina”, en septiembre de 2011, en Recife diciendo a los que nos leen / escuchan, siéntanse bienvenido al diálogo!



### **Anuncio con ALAS**

Queridas y queridos colegas de ALAS

Deseamos compartir con ustedes esta noticia interinstitucional que nos congratula: ALAS junto con AAS han sido designados para coorganizar el Segundo ISA Forum mundial de Sociología 2012 en Buenos Aires, ello nos llena de orgullo y de compromiso frente a este nuevo y gran desafío. La fuerza de nuestra comunidad intelectual de Sociología y Ciencias Sociales Latinoamericanas se ve así reconocida por la Asociación Internacional de Sociología, como así se amplía a nuevos escenarios de encuentro donde la Sociología Latinoamericana (Abya Yala) se hará presente junto con nuestros más destacados colegas del orbe.

Vaya con este anuncio nuestro profundo agradecimiento a todas y todos ustedes integrantes de ALAS que lo hacen posible, pues nuestros encuentros académicos resultaron el espejo de nuestras potencialidades científicas, sociales y culturales, así el esperado encuentro del XXVIII Congreso de Recife 2011 como culminación de marcha constituye nuestra plataforma para proyectarnos juntos en este hacer-nos Compartido con ALAS.

Alberto L. Bialakowsky  
Presidente ALAS  
Paulo Henrique Martins  
Vicepresidente ALAS  
Alicia I. Palermo  
Coeditora ALAS  
Silvia Lago Martínez  
Secretaria Adjunta ALAS



**Instituciones organizadoras:**  
**Asociación Internacional de Sociología – AIS/ISA**  
**Asociación Latinoamericana de Sociología - ALAS**  
**Asociación Argentina de Sociología - AAS**

Sedes:

Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de Buenos Aires (UBA)  
Facultad de Derecho- Universidad de Buenos Aires (UBA)

Instituciones auspiciantes:  
(confirmadas hasta el momento)  
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
(CLACSO)

Proponer un **Forum mundial ISA sociológico y de ciencias sociales** para debatir el tema de Justicia social y democratización resulta relevante académica, social y culturalmente. El Forum ofrecerá un amplio espacio de intercambio y debate entre los participantes de distintos países y para los comités de investigación, grupos de trabajo y las asociaciones e instituciones organizadoras, co organizadoras y auspiciantes. Los debates y los diálogos pueden servir de base para proyectos de investigación colaborativa y comparativa internacional mundial. El Forum como estructura cognoscitiva, ya sea que abrevie en las formas del simposium griego, ya sea en las fuentes del ayllú andino, convergen en otorgarle un significado común de asamblea, en una celebración del intelecto en comunidad de saberes y en esta armonización dialógica que puede brindar el encuentro con respeto por la crítica, el consenso y la diversidad. Por ello la convocatoria está dirigida privilegiadamente a los sociólogos/as, también a los científicos sociales afines al tratamiento multidisciplinario de estas problemáticas, como a los agentes gubernamentales y actores sociales abocados a ellas. Este Foro así significado en sus múltiples formas de plasmarse guarda la gran expectativa de encontrar en el pensamiento colectivo el despertar de una teoría y praxis de una sociología y ciencias sociales públicas y co-productivas renovadas.

El Forum promete ser una ocasión para considerar los desafíos y *las posibilidades de promover la Justicia social y la democratización en el siglo XXI.*

**Objetivos:**

- Proporcionar un lugar de encuentro académico de intercambio y debate para los distintos Comités de Investigación (RC), Grupos de Trabajo (GT), y los Grupos Temáticos (GT).
- Debatir un tema social relevante al cual las diferentes áreas de la Sociología pueden contribuir: *La justicia social y la democratización*.
- Llevar a cabo el Encuentro de delegados de todos los Comités de Investigación de la ISA.
- \* Constituir un espacio de encuentro y debate de sociólogos/as de todo el mundo, y específicamente de Latinoamérica. Escuchar

**Asociación Internacional de Sociología – AIS/ISA**

[www.isa-sociology.org](http://www.isa-sociology.org)

<http://www.isa-sociology.org/buenos-aires-2012/>

**Asociación Latinoamericana de Sociología - ALAS**

[www.alas.fsoc.uba.ar](http://www.alas.fsoc.uba.ar)

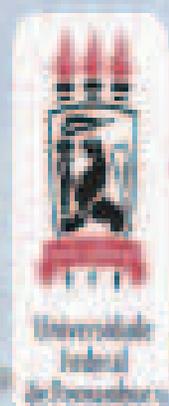
<http://www.alas2011recife.com/>

**Asociación Argentina de Sociología**

<http://aasociologia.globered.com>

***C***ontroversias y ***C***onurrencias ***L***atinoamericanas, ALAS, número 4, agosto de 2011, se terminó de imprimir en julio de 2011. Para su composición se emplearon tipos de las familias Zapf Humnst BT, Helvetica Neue y Big Caslon de 7, 10, 11 y 13 puntos.





# XXVIII CONGRESSO ALAS 2011

6 a 11 de Setembro, RECIFE-BRASIL

Fronteiras Abertas da América Latina