

DESIGUALDAD, EXCLUSIÓN Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA: LA INMENSA DEUDA SOCIAL DEL NEOLIBERALISMO

.....

Raquel Sosa Elízaga,

Profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; Socióloga y Doctora en Historia.

Una de las mayores debilidades del pensamiento social generado en los últimos treinta años es su obsesión por la especialización: el discurso acerca de la inter y transdisciplinariedad ha cedido fácilmente el paso a explicaciones construidas a partir de temas, conceptos y no problematizaciones de la realidad. Con frecuencia, ello ha dado lugar a la producción de textos que aportan poco acerca de la dimensión de los asuntos a los que se refieren, o que suelen priorizar la cuantificación de determinados fenómenos a la elaboración de un conocimiento cualitativo, complejo, multidimensional que nos permita ubicar con mayor claridad la importancia de los problemas de nuestro interés.

En el caso que nos ocupa, siendo la desigualdad el mayor problema reconocido por los estudios sociales contemporáneos, pocos trabajos nos estimulan a echar una mirada en el tiempo; a analizar a profundidad la vigencia de los conceptos y categorías bajo los cuales se estudia una problemática determinada; a reconocer que todas las problemáticas sociales suponen la existencia de sujetos y no objetos de conocimiento –lo que significa que existen voluntades, estrategias, conflictos que deben ser considerados para la comprensión de éste, como de cualquier fenómeno–; y, para no extendernos demasiado en estos señalamientos, muy escasos trabajos se preocupan por buscar en distintas áreas de conocimiento la información y las explicaciones que puedan conducirnos a reconstruir esa realidad de manera compleja.

El ensayo que presentamos a los lectores busca aportar elementos a una explicación de por qué y cómo se convirtió América Latina en una de las regiones más desiguales del mundo; de qué elementos disponemos para explicar la dimensión de la crisis social que ha afectado la vida de la región durante los últimos cuarenta años; el modo en que dicha crisis se hace visible en la actualidad, y

el modo en que afecta las alternativas de construcción de un desarrollo sustentable y la conquista de la dignidad y felicidad de quienes la habitan.

Riqueza, poder y despojo en la historia latinoamericana

Desde que nuestra región fue conquistada por las potencias europeas, se desconocieron los límites históricos que habían tenido en el viejo continente las formas de dominación: en el *nuevo mundo* –aparentemente– la riqueza podía, por primera vez, extraerse sin que sus *dueños extranjeros* tuvieran que enfrentar no sólo la resistencia, sino la convivencia cotidiana con los despojados. En la medida en que los *conquistadores* de la tierra, las aguas y el subsuelo tenían en otros espacios geográficos su hogar, a sus familias, sus expectativas y ambiciones, nuestros territorios fueron vistos como zonas de ocupación de los que podían *tomarse* los frutos agrícolas y minerales prácticamente sin otro límite que la velocidad a que pudieran entregarlos seres humanos que apenas lo eran: sus sufrimientos también eran completamente ajenos a los poderosos. Millones de esclavos africanos, asiáticos y americanos vivieron breves vidas miserables que fueron totalmente desconocidas para las abruptamente enriquecidas sociedades de una Europa cada vez más urbana, más cultivada, más orgullosa de su predominio en el mundo.

El ejemplo que legaron los poderosos europeos a las oligarquías latinoamericanas se ha reproducido una y otra vez en nuestra historia hasta el día de hoy: quienes ocupan cargos públicos, como quienes ostentan el poder económico tienen en común un desconocimiento completo del dolor que pueden ocasionar decisiones movidas por la ambición, el afán de mayores ganancias, y la falta de escrúpulos sobre el trato que debe darse a cualquier ser humano. No podemos disociar, por ejemplo, la miseria actual de Haití, de la bruta-

lidad, el despojo y la acumulación desenfrenada que los franceses llevaron a cabo en la que una vez se llamó Saint Domingue. La deuda que este país pagó por su independencia sólo terminó de cubrirse en 1940: el saldo que dejó, la completa ruina del país, no suele considerarse en las explicaciones de la abrumadora indefensión de los haitianos contemporáneos. (Césaire, 2004)

De manera semejante, la historia latinoamericana toda se tejió con experiencias repetidas en las minas, plantaciones, haciendas, ciudades, fronteras y puertos, pero mientras que para las oligarquías el valor de los seres humanos se redujo siempre al producto de su trabajo –en las mínimas condiciones de reproducción de su vida–, en el imaginario libertario de los pueblos latinoamericanos se confundían y confunden las figuras del amo, el patrón, el poder colonial y el gobernante: los matices respecto a la distinción posible entre unos y otros son frecuentemente tan sutiles que, en todo caso, resultan insuficientes para fincar la legitimidad que en otras regiones del mundo parece indispensable al sostenimiento de cualquier régimen. Eso hace posible que haya podido tejerse una narración tan coherente como dramática de la historia latinoamericana en *Las venas abiertas de América Latina* (Galeano, 1971), o que la descripción de la vida en los campos y selvas de un país en la época colonial se identifique de inmediato con la historia propia vivida desde cualquier otro de los países de la región, como ocurre con *La patria del criollo* (Martínez Peláez, 1998).

Esta peculiaridad latinoamericana, la de la comunicabilidad histórica, fue destacada por el notable historiador argentino Sergio Bagú, quien reconoció en ella una condición única en la historia mundial (Bagú, 1990). Y es evidente que ella facilita a quien quiera adentrarse en la problemática social, económica, política y cultural de la región, la posibilidad de construir hipótesis e incluso trazar mapas que incluyan la regularidad de fenómenos como la disputa sobre los recursos naturales y estratégicos; las intervenciones extranjeras armadas; las características de la dominación oligárquica o, en la problemática que nos ocupa, la generalización de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, como también los continuados esfuerzos de la población organizada para conquistar su dignidad y libertad.

La comunicabilidad no significa sólo delinear con precisión los rasgos de la violencia con que se ha impuesto la dominación internacional y oligárquica en la región, sino también, la posibilidad de reconocer el aprendizaje, la conformación de

una identidad, y el despliegue de la voluntad de los sometidos en dirección de la resistencia y la transformación de las condiciones de vida en la región. Sin que ello signifique construir un *modelo conceptual o histórico*, es visible que la confrontación aguda entre el poder y los dominados se presenta con gran intensidad y muchos rasgos comunes, aunque dispares resultados, de manera periódica a lo largo de nuestra historia. México ha marcado la pauta de las mayores y más profundas crisis y procesos de transformación, pero es común para los latinoamericanos identificar épocas, ciclos, expresión similar de conflictividades y aún, alcance y horizontes alternativos. Es de uno de estos ciclos históricos, el que se inicia alrededor de 1970 y comienza a cerrarse a mediados de la presente década, del que nos ocuparemos en este trabajo: el ciclo de la *neoliberalización* de los regímenes latinoamericanos.

Ajuste estructural e imposición del modelo neoliberal

Tal como ha sido ampliamente documentado por distintos analistas económicos y políticos, el ciclo neoliberal se inicia en América Latina a partir de la segunda mitad de la década de los setenta. La llamada *crisis de la deuda externa* fue la ocasión de que se sirvieron los organismos internacionales para imponer rígidas medidas económicas, entre las que destacan: la privatización de la mayor parte de las empresas estatales; la reducción del déficit fiscal mediante la drástica reducción del gasto público; la transferencia neta de recursos por la vía de la exportación y el pago de la deuda externa; y el apoderamiento de vastos sectores de la economía y de la política pública por empresarios nacionales y extranjeros bajo su tutela y protección. Es ampliamente reconocido que el *ajuste estructural* significó la caída más violenta de la actividad económica y pública social de nuestros países en la historia contemporánea.

El efecto más grave que se produjo, sin embargo, fue una transformación radical de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Sometidos a la presión y supervisión constante del Fondo Monetario Internacional, los gobiernos de la región se vieron compelidos a transferir crecientes recursos al pago de la deuda externa y disminuir radicalmente el gasto público social. Sólo en la década de 1980 a 1990, el saldo de la deuda externa se incrementó de 223, 249 millones de dólares, a 449, 278 millones de dólares (CEPAL, 2005). En tanto, el gasto público, como porcentaje del Producto Interno Bruto y como porcentaje de los

Cuadro 1 – Países seleccionados de América Latina. Gasto público social como porcentaje del Producto Nacional Bruto y de los gastos de Gobierno. 1980, 1990, 1996

Países	Gasto público como % del PNB			Gasto público como porcentaje de los gastos de gobierno		
	1980	1990	1996	1980	1990	1996
Argentina	2.7	1.1	3.5	15.1	10.9	12.6
Bolivia	4.4	2.5	4.9	25.3	-11.1	
Brasil	3.6	4.5*	5.1**	---		
Chile	4.6	2.7	3.4	11.9	10.4	14.8
Colombia	2.4	2.6	4.4	19.2	16.0	19.0
Cuba	7.2	6.6	6.7	-12.3	12.6	
México	4.7	3.7	4.9**	20.4	12.8	23.0
Venezuela	4.4	3.1	5.2****	14.7	12.0	22.4****

Fuente: UNESCO/OREALC *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001474/147439s.pdf>.

* Corresponde a 1989; ** Corresponde a 1995; *** Corresponde a 1992; **** Corresponde a 1994

gastos de gobierno, disminuyó de modo que podríamos llamar extremo.

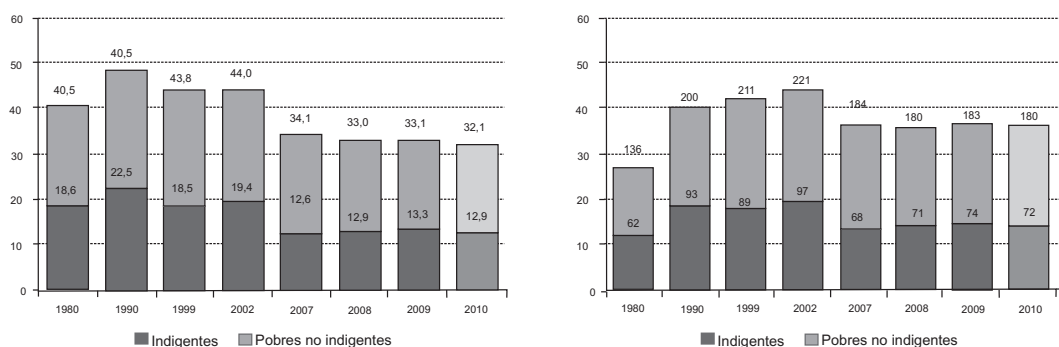
La fluctuación de recursos públicos y, en particular, la disminución del gasto social tuvieron un impacto brutal en las sociedades latinoamericanas. La expectativa de que los espacios dejados por el Estado fueran cubiertos por el mercado no se cumplió, salvo en algunos limitados espacios.

El efecto de desorganización fue brutal y ésta fue la razón fundamental del radical empobrecimiento y exclusión de parte significativa de las sociedades latinoamericanas.

El impacto que se produjo no se limitó, sin embargo, al observable durante los años ochenta y noventa, sino que tuvo una consecuencia fundamental: la fragilización de los Estados latino-

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2010*

(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

* Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigente más pobres, no indigentes)

americanos y su incapacidad de mitigar las crisis económicas, así como las consecuencias que éstas tienen en la sociedad. Considerado por habitante, el gasto social oscila, entre 1990 y el 2010 entre 300 y 600 dólares anuales, respectivamente (CEPAL, 2010). Sociedades inermes, cuyo ingreso per cápita se vino abajo, fueron las que pagaron, literalmente, el costo de los cambios de política pública de los gobiernos, y no volvieron a tener garantía de protección ni seguridad por parte de los Estados.

Todos los indicadores sociales se desplomaron en este período. El porcentaje de la población en situación de pobreza e indigencia se ubica en el 40 y el 20%, respectivamente, en promedio. Si utilizamos el criterio emitido por el Banco Mundial, de personas que se sostienen con menos de dos dólares diarios, la dimensión de la crisis social aparece mucho más clara.

Uno de los datos más escalofriantes del período es, precisamente, el del desempleo. Si tomamos en cuenta la reiteración del discurso de los organismos internacionales en el sentido de que la *depuración* de la economía y el *adelgazamiento* del Estado darían lugar a que se desatara la energía del mercado y proliferaran nuevas fuentes de empleo en la industria, la agricultura y los servicios, podremos reconocer el impacto de cuarenta años de crecimiento mínimo del empleo y pérdida ge-

neralizada de la capacidad adquisitiva del salario. Es, nos parece, una muestra evidente de que el dominio del mercado resulta completamente incapaz de proveer garantías básicas para la incorporación de la población a una vida social, buscando el sustento a través de su trabajo.

En suma, el saldo fundamental que dejó el neoliberalismo en América Latina es el del incremento de la pobreza y la exclusión de vastos sectores de los satisfactores mínimos necesarios para la vida. La búsqueda de nuevas estrategias de supervivencia dio lugar a radicales transformaciones en el modo en que la población latinoamericana enfrentaría las debilidades del Estado y del mercado. Durante los años señalados, la migración latinoamericana hacia los Estados Unidos y Canadá se multiplicó casi cuatrocientos por ciento: entre 1970 y 1990 pasó de 3,091,632, a 11,030,846 personas (Pellegrino, 2003). En tanto, como lo ha planteado reiteradamente la CEPAL, siete de cada diez empleos creados en la región está catalogado como *informal*. (CEPAL, 2010)

En suma, la crisis producida por la subordinación de los países latinoamericanos a los dictados de los organismos internacionales no sólo resultó en un gran desastre social, sino que hizo imposible la estabilización política de la región, aún después de la superación de las dictaduras y las guerras, que fueron la constante durante los años setenta

Cuadro 2 – América Latina/países seleccionados. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria*. 1990-2006

País	Años			
	1990-1992	1995-1997	2000-2002	2004-2006
América Latina y el Caribe	12.00	11.00	9.00	8.00
Bolivia	24.00	20.00	20.00	23.00
Brasil	10.00	10.00	9.00	6.00
Chile	7.00	...	...	...
Colombia	15.00	11.00	10.00	10.00
Cuba	5.00	14.00	...	...
México	...	5.00	...	...
Venezuela	10.00	14.00	13.00	12.00

* Porcentaje de la población total con inseguridad alimentaria crónica. Esto corresponde a personas sub alimentadas, cuyo consumo de energía alimentaria es permanentemente inferior a las necesidades mínimas de energía alimentaria para llevar una vida sana y realizar una actividad física liviana.

Fuentes: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. Base de datos en línea: Estadísticas sobre Seguridad Alimentaria.

Quadro 3 – Países seleccionados de América Latina.
Desempleo, total (% de la población activa total). 1980-2010

País	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010*
Argentina	2.30%	5.30%	7.30%	18.80%	15.00%	10.60%	7.25%
Bolivia	5.80%	18.00%	19.00%	3.60%	4.80%	0.00%	0.00%
Brasil	0.00%	3.40%	3.70%	6.00%	0.00%	9.30%	7.90%
Chile	10.40%	12.20%	5.70%	4.70%	8.30%	6.90%	7.80%
Colombia	9.10%	14.00%	10.20%	8.70%	20.50%	11.50%	11.70%
Cuba	0.00%	0.00%	0.00%	8.30%	5.40%	1.90%	0.00%
México	0.00%	2.50%	3.00%	6.90%	2.60%	3.50%	4.00%
Venezuela	5.90%	13.20%	10.30%	8.40%	13.20%	15.00%	7.40%

Descripción: El desempleo es la proporción de la población activa que no tiene trabajo pero que busca trabajo y está disponible para realizarlo. Las definiciones de población activa y desempleo difieren según el país

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, Base de datos de indicadores clave sobre el mercado de trabajo.

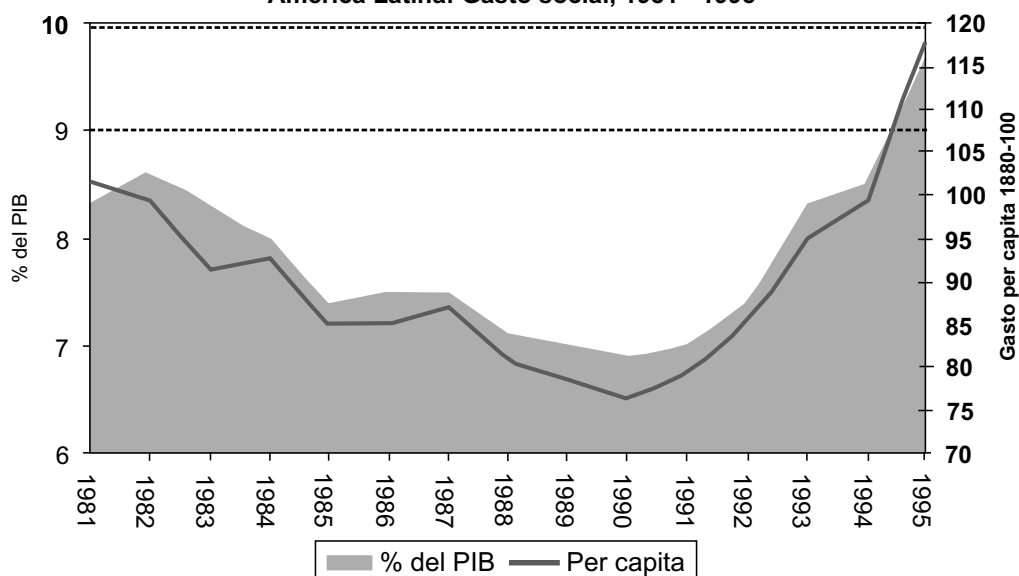
y ochenta. Prácticamente todos los gobiernos que aplicaron las medidas señaladas por la banca internacional entraron en severas contradicciones y sufrieron crisis políticas y sociales de grandes magnitudes, cuando no cayeron ante el peso de su debilidad para enfrentar las carencias y la inconformidad de la mayor parte de la población.

No obstante, los organismos internacionales continuaron –y continúan– imponiendo sus criterios a la política pública de prácticamente toda la región. En la actualidad, dos temas centrales de la *agenda* señalada por ellos son: la conclusión de los procesos de *descentralización* y *privatización*

de los servicios públicos, y la completa *flexibilidad laboral*. En el primer caso, la transferencia de responsabilidades de los gobiernos federales a los estados o provincias y a los municipios significó, efectivamente, la consolidación del abandono de la responsabilidad social de los Estados. Un autor calcula en 24% la disminución del gasto social per cápita a lo largo de estos años (Ocampo, 1998).

Una vez cumplida la etapa cruda y dura de reducción del gasto social durante toda la década de los ochenta, en los noventa, los cambios legislativos confirmaron, casi con las mismas palabras, que no se recuperaría la inversión so-

Gráfica 2

América Latina: Gasto social, 1981 - 1995


Cuadro 4 – Países seleccionados de América Latina. Procesos de descentralización en la educación. 1980-1994

País	Reforma de marcos normativos
Argentina	Ley Federal de Educación, 1994; Pacto Federal Educativo, 1993; Ley de Transferencias de Servicios, 1992
Bolivia	Ley de descentralización administrativa, 1994
Brasil	Lei de diretrizes e bases da educação nacional, 1996
Colombia	Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, 1994; Ley General de Educación, 1994
Chile	Estatuto Docente, 1997; Comisión Nacional de Modernización de la Educación, 1994; LOCE, 1990;
México	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992; Ley General de Educación, 1993
Venezuela	Ley Orgánica de educación, 1980

Fuente: Gajardo, 1999; Gropello, 2004.

cial. Cuando un investigador recorre las páginas de los informes de gobierno que año con año se hacen públicos, sólo puede sorprenderse de la similitud de las políticas, los programas utilizados y los conceptos, criterios, procedimientos y formas de evaluación del ejercicio estatal, si no ha estado previamente familiarizado con la historia de la región. Presentamos aquí uno de los ejemplos más dramáticos y de mayores consecuencias para la región: la denominada *descentralización educativa*, uno de los programas que contribuyó más decisivamente al empobrecimiento social y cultural, así como a la pérdida de importancia del *espacio público* en Latinoamérica. El impacto de los programas de los organismos internacionales puede verse de inmediato. En la educación, como veremos, se encuentra uno de los ejemplos más claros de imposición de políticas construidas desde el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y, más adelante, la OCDE.

En cuanto a la *reforma laboral*, la Organización Internacional del Trabajo demuestra en un estudio sobre 17 países, que 11 de ellos sufrieron en el período que analizamos reformas profundas que afectaron las condiciones de contratación, el trabajo, el salario, las características de las negociaciones colectivas y la solución de conflictos. Si tomamos en cuenta que en la mayor parte de los países analizados, las sucesivas crisis políticas incluyeron agresiones específicas y prolongadas en contra del sindicalismo, de los trabajadores en lo individual y de los gremios más activos, y que, como lo hemos visto, una parte significativa de la población sufrió desempleo prolongado -casi una característica estructural de los regímenes neoliberales-, podremos explicarnos con claridad el significado de reformas que tuvieron en el trabajo.

como en el Estado, sus objetivos fundamentales (Vega, 2005)

Ajustes del pensamiento: la imposición del colonialismo neoliberal

Una de las más graves consecuencias de la intervención de los organismos internacionales en la política pública latinoamericana fue la recreación de una dependencia que se creía en vías de superación a partir de la proliferación de experiencias que ensayaron, con mayor o menor éxito, planes y programas para un desarrollo relativamente autónomo. En particular, la negación completa de lo avanzado durante los años sesenta y a principios de los setenta significó adoptar sin cuestionamiento visiones, objetivos, políticas y programas señalados desde su origen por el interés en el incremento de la *rentabilidad económica* de la inversión o, dicho en los términos de los *expertos*, la *elevación de la tasa de retorno*, y no por el cumplimiento de los *derechos* y atención a las necesidades de la población. Si algo desapareció del lenguaje de políticos y empresarios fue la satisfacción de las demandas de la población. A partir de los años ochenta, encontraban mucho más importante *no poner nerviosos a los mercados*.

Es razonable afirmar, por ello, que lo peor que produjeron el neoliberalismo y las sucesivas crisis económicas y sociales en los años ochenta y noventa en América Latina, fue la pérdida de la capacidad de pensar con cabeza propia, de imaginar soluciones adecuadas a los crecientes problemas sociales de los pueblos, y la negativa a aprender de la historia, *nuestra historia*, para relanzar proyectos alternativos orientados a constituir regímenes verdaderamente independientes y

democráticos, dispuestos a garantizar el bienestar de la población.

Ello explica en buena medida que las universidades públicas se convirtieran en un centro fundamental de la intervención internacional. No sólo porque parecía a los *expertos* que la rentabilidad de la inversión pública era allí excesivamente baja, y que era indispensable que los recursos que se otorgaban a la educación superior se transfirieran masivamente a la educación básica (Psacharopoulos, Tan y Jiménez, 1986); sino por el hecho fundamentalísimo de que en las universidades públicas se formaban –y se forman– los cuadros dirigentes, políticos, científicos y técnicos, que tendrán a su cargo la conducción del país. Llevar a cabo una completa *contrarrevolución* educativa para imponer los criterios, valoraciones y conceptos de los organismos internacionales en las autoridades, maestros y estudiantes de las universidades públicas se consideró un objetivo político de la mayor importancia (World Bank, 1997; De Moura Castro y Levy, 1997).

A partir de esta orientación, se han dispuesto millones de dólares para la realización de intercambios *académicos* financiados por los organismos internacionales, préstamos directos a las instituciones públicas de educación superior para la realización de cambios en planes y programas de estudio, mecanismos de evaluación y certificación a partir de *competencias*, y, desde luego, *asesoría aplicada*, para asegurar que los profesionistas formados en esos espacios respondieran a la *lógica del mercado* y no, como se había esperado de ellos, a las demandas del desarrollo nacional. Los resultados están a la vista: son muy pocas las universidades públicas sin apellido de *tecnológicas* establecidas en los últimos treinta años en la región; contadas con los dedos de la mano las que no cobran *cuotas* e imponen *becas-crédito* a sus estudiantes; pero prácticamente ninguna que no haya adoptado los sistemas de premiación (estímulos), evaluación y certificación de acuerdo a los parámetros *internacionales* dictados por estos organismos.

En América Latina, quienes hoy dictan las políticas de salud, educación, medio ambiente, energía, transporte, comunicaciones, seguridad y todo lo referente a la gobernabilidad son expertos pagados por los organismos internacionales, muchos de los cuales han estudiado en universidades norteamericanas y europeas, pero cuya procedencia es latinoamericana. Son la nueva generación del *colonialismo del saber*, apoyo fundamental del *colonialismo del poder* (Lander, 2000).

Para los autores de esta corriente de pensamiento, dominante en el mundo intelectual contemporáneo, el enemigo a vencer ha sido el Estado autoritario. La experiencia de golpes de Estado y dictaduras dejó una amarga memoria en la que sedimentó el temor y rechazo a que el Estado se mantuviera como el centro decisorio fundamental de la sociedad. La prolongada experiencia de corrupción y autoritarismo, la perversión de los fines de las instituciones públicas en beneficio de intereses y grupos de poder, y sobre todo, la subordinación completa de los aparatos estatales a los dictados de las potencias imperiales *vaciaron* de contenido social las responsabilidades del Estado.

Durante muchos años, intelectuales latinoamericanos se dedicaron a desacreditar a las llamadas experiencias *populistas* latinoamericanas, es decir, aquellas gestiones gubernamentales en que se realizaron importantes reformas sociales, con la nacionalización de los recursos estratégicos, la búsqueda de la universalización de los derechos sociales de educación y salud, el reconocimiento del derecho al trabajo, entre otros. Todas las realizaciones de estos gobiernos se vieron empañadas por la presencia de un *líder* o *caudillo*, que, apoyado por masas de pobres de la ciudad y el campo, procuraba erradicar, por la fuerza de la mayoría y, frecuentemente, con el uso de los instrumentos de coerción del Estado, el dominio de los poderosos sobre los destinos de su país (Lacclau, 2005; Ianni, 1973).

La concepción desarrollista valoró el papel del Estado como *rector* del desarrollo nacional e instrumento fundamental de la estrategia económica de nuestros países, en los múltiples debates que tuvieron lugar a partir de la fundación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en 1947. Que los Estados tuvieran a su cargo la *regulación* y *equilibrio* entre sujetos económicos, pobladores mayoritariamente pobres y poderes internacionales fue durante años la contraparte del debate sobre el populismo. No obstante, hacia fines de los años ochenta, CEPAL se sumó al reclamo de los organismos internacionales que atribuían en buena medida la crisis económica latinoamericana a la *obesidad* de sus aparatos públicos (CEPAL, 1990). A partir de entonces, todas las llamadas *transiciones democráticas* de la región estuvieron señaladas por la convicción de las élites políticas de que era indispensable reducir el poder económico y social del Estado. La retórica de la transición, que prometía que los recursos que ilegítimamente había concentrado el Estado se distribuirían en adelante en la sociedad fue recibida de buen grado por poblaciones ansiosas de

acabar con el autoritarismo y los privilegios. La experiencia de los gobiernos de la *transición* a lo largo de los años noventa terminó por desacreditar a la *política*, en general, como la causante del continuo deterioro de las condiciones de vida de la mayoría en nuestros países. Prácticamente todos los movimientos opositores que surgieron en estos años, incluyendo el zapatismo mexicano, desarrollaron un discurso radical antiestatista, desde una perspectiva completamente contraria, aunque convergente en los hechos, con la planteada por el Banco Mundial.

Asistencialismo neoliberal: la alternativa de los organismos internacionales

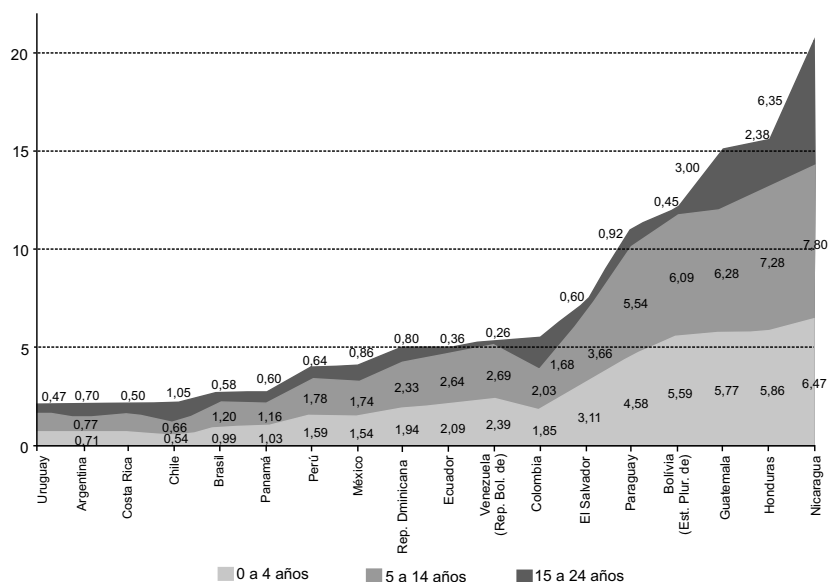
El debilitamiento del Estado como *espacio público*, es decir, como lugar de ejercicio de derechos económicos, sociales, políticos y culturales de la población, está estrechamente vinculado al incremento de la capacidad estatal de generar y utilizar mecanismos de contención y coerción de la población. Tal vez no deba sorprendernos que, a mediados de los años noventa, es decir, bien pasadas las *transiciones democráticas* en la región, la mayor parte de los países latinoamericanos hubieran adoptado una política de *seguridad pública* que

les permitió convertir a gran cantidad de efectivos militares en fuerzas policíacas o parapoliciacas, así como subsidiar la creación y despliegue de grupos paramilitares en las regiones más conflictivas de la región. De acuerdo con los datos aportados por el Instituto de Investigaciones sobre la Paz, en Suecia, el gasto militar de la región se incrementó en 57% entre 1989 y 2009 (SIPRI, 2010).

Por su parte, la búsqueda de nuevas estrategias de supervivencia, de las que hablábamos antes, dio como resultado nuevas formas de inserción de l@s trabajador@s latinoamerican@s en la economía internacional: la producción y exportación de drogas, el comercio de armas, la migración ilegal y la economía informal se convirtieron en las fuentes fundamentales de recursos de las familias pobres de la región. Hasta el año 2009, en México, como en Centroamérica, el volumen de remesas prácticamente igualó a la inversión extranjera directa. Para dimensionar esa información, debíamos añadir, por cierto, que mientras las remesas de México se incrementaron de 3,098 a 21,914 millones de dólares entre 1990 y 2009, las importaciones de armas acumularon un total de 1 billón, 805 mil millones de dólares en ese mismo período (World Bank, 2010).

Gráfica 3

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DEL TOTAL DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN VULNERABLE, ALREDEDOR DE 2008*
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y proyecciones de producto interno bruto (PIB).

* Se considera población vulnerable aquella cuyos ingresos son iguales o inferiores a 1,8 líneas de pobreza. Los datos de Nicaragua corresponden a 2005, los de la Argentina, Chile y Guatemala a 2006, y los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras a 2007.

Es en ese contexto que la estrategia de *combate a la pobreza*, formulada y desplegada gracias a préstamos condicionados a todos los países de la región, comenzó a hacerse efectiva. En este caso también, la densidad de la crisis social mexicana aportó sus lecciones con los programas inéditos de *Solidaridad*, *Progres*a y, desde el año 2000, *Oportunidades*. Prácticamente todos los países de la región siguieron el ejemplo.

Como puede verse con claridad, el volumen de las transferencias monetarias constituye un elemento cada vez más significativo del gasto público, en relación al Producto Interno Bruto. Las transferencias que se realizan a través de distintos programas sociales –siendo el programa brasileño *Bolsa familia* el más extendido de la región y del mundo– tiene carácter focalizado y condicionado. El Estado actúa en todos ellos como regulador y supervisor del comportamiento de los beneficiarios de los programas: cualquier infracción a la regla puede significar la pérdida del recurso económico. Tal como lo describe la Organización Internacional del Trabajo, en el caso de *Bolsa familia*,

El valor de las prestaciones varía según el ingreso del hogar, el número de los miembros de la familia que son niños, incluidos los adolescentes de hasta 17 años de edad, y/o las mujeres embarazadas. Las prestaciones mensuales pagadas por Bolsa Familia son de 8,70 dólares de los Estados Unidos por hijo (hasta de 15 años de edad) o mujeres embarazadas, y de 13 dólares de los Estados Unidos por adolescente (de 16-17 años). Una prestación adicional mensual equivalente a 27 dólares de los Estados Unidos se paga a las familias consideradas extremadamente pobres, es decir aquellas con ingresos per cápita inferiores a 26 dólares de los Estados Unidos – independientemente de la composición familiar. En total, una familia en extrema pobreza puede percibir una cantidad mensual que oscila entre 26 y 79 dólares de los Estados Unidos, dependiendo del número de miembros. Ahora bien, la prestación para los hogares considerados pobres, puede variar entre 17 y 52 dólares de los Estados Unidos. De este modo, para los hogares pobres, la transferencia monetaria puede duplicar sus ingresos disponibles y, para los hogares en extrema pobreza, el ingreso disponible puede llegar a cuadruplicarse.

Las familias inscritas en el programa tienen que cumplir tres condiciones: (i) asistir a los controles prenatal y postnatal; (ii) garantizar el acceso a los controles de nutrición y vacunación de sus

hijos entre 7 y 10 años, y (iii) garantizar la asistencia escolar al menos en un 85 por ciento para los niños entre 6 y 15 años de edad y el 75 por ciento para los adolescentes entre 16 y 17 años. Los grupos expuestos al riesgo de trabajo infantil deben, adicionalmente, participar en actividades socio-educacionales (OIT, 2008).

Es evidente que el despliegue de programas *asistenciales* o, como las llama el Banco Mundial, *transferencias bien orientadas*, no ha tenido, ni puede tener el efecto de superación de la pobreza y la indigencia en la región. No se trata sólo del monto de los apoyos condicionados, y ni siquiera de su distribución geográfica y alcance efectivo en las comunidades más pobres, aunque estos elementos son indudablemente significativos y constituyen parte importante de la explicación del creciente rezago que se presenta en las regiones más pobres, y particularmente indígenas, en toda América Latina. Lo esencial, desde nuestro punto de vista, es que los apoyos económicos son otorgados con el fin de minimizar los efectos sociales y políticos de una eventual inconformidad masiva, y no en la perspectiva de contribuir seriamente a satisfacer las necesidades básicas del conjunto de la población. Los programas sociales, al igual que las políticas de seguridad pública, están destinados a la *contención* de la población. Son instrumentos de la destrucción de la ciudadanía, es decir, pequeñas contribuciones al incremento del consumo, pero de ninguna manera, ruta hacia la generalización de derechos, que es la única base posible de la existencia de un auténtico régimen democrático.

La desigualdad se mantiene, por tanto, a partir de la expresa negación del ejercicio de derechos ciudadanos, a partir de la subordinación física e intelectual de la población a Estados tutelados, cuya perspectiva es garantizar la rentabilidad económica de las empresas y no, la participación verdadera de la población en los beneficios del trabajo colectivo. Esa distancia extrema que ubica los ingresos de los más ricos 85 veces mayores que los de los más pobres en Brasil, y a América Latina como el continente más desigual del mundo (Therborn, 2006), es la que verdaderamente impide que se remonten la pobreza, la indigencia y la falta de acceso al conocimiento, que constituye, indudablemente, la expresión más dramática de la barrera que se ha impuesto a la participación de los más pobres de estas sociedades.

Cuadro 5
Analfabetismo por sexo y residencia. Programa Nacionales

País	Tasa Analfa- betismo	Población Analfabeta	Tasa Analfa- betismo Urbano	Tasa Analfa- betismo Rural	Tasa Analfa- betismo Masculino	Tasa Analfa- betismo Femenino	Tasa % primaria incom- pleta	Población primaria no completa analfabetismo funcional
Argentina	2,8	730.038	–	–	1,4	1,3	–	3.459.941
Bolivia	13,6	670.075	6,6	26,2	7,2	19,7	13,3	2.896.013
Brasil	10,4	14.391.064	7,8	24,1	10,6	10,1	35,0	30.711.473
Colombia	7,13	2.051.877	5,0	15,4	7,14	7,22	22,2	6.011.636
Costa Rica	5,13	133.087	6,09	8,63	5,35	4,92	20,88	486.998
Cuba	0,2	17.845	–	–	–	–	2,96	159.427
Chile	4,3	480.865	3,2	11,7	4,2	4,4	18,78	2.210.167
Ecuador	9,3	731.984	5,2	13,7	8,0	10,0	2,96	1.731.151
El Salvador	17,05	759.927	10,41	28,06	13,9	19,7	21,86	1.878.109
Guatemala	25,2	1.817.596	17,96	44,04	20,88	29,09	21,3	1.313.057
Honduras	16,5	783.335	8,9	25,9	–	–	42,14	4.272.872
México	7,9	5.915.576	50,0	50,0	48,0	52,0	2,8	10.320.450
Nicaragua	20,5	1.095.765	12,3	32,9	20,7	20,3	20,24	800.000
Panamá	7,6	168.140	2,5	16,0	7,1	8,2	58,0	230.938
Paraguay**	5,4	216.903	3,8	8,1	4,3	6,5	22,3	887.932
Perú	12,3	2.211.093	5,9	25,8	6,5	17,8	36,0	2.159.994
R. Dominicana	13,0	736.698	9,04	20,26	13,19	12,82	10,0	889.987
Uruguay	2,2	52.064	*2,87	*6,56	2,6	1,9	28,4	340.049
Venezuela	0,40	104.509	–	–	–	–	–	2.521.603

* (No hay datos actualizados).

** Fuente: OEI. Plan Iberoamericano de alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas 2007 – 2015. (OEI a partir de las estadísticas oficiales de los países).

Fuente: OEI. *Plan Iberoamericano de alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas 2007-2015*. (OEI a partir de las estadísticas oficiales de los países).

En América Latina, 33 millones de anal-fabetas y 83 millones de personas que no han concluido sus estudios básicos son una demostración fehaciente de los resultados de una estrategia de destrucción del espacio público. El vínculo que estos seres humanos tienen con la sociedad y el Estado es extraordinariamente frágil y, en muchos casos, inexistente. La noción misma del ejercicio de derechos sociales y humanos es francamente cuestionable en esas circunstancias. Y el espacio no puede ser cubierto con apoyos económicos orientados a incrementar el consumo de alimentos chatarra –que es lo único disponible, cuando la producción agraria se ha paralizado–, o a obligar a los niños y niñas a que permanezcan en escuelas lejanas, sin servicios, sin materiales educativos y atendidas por egresados de la escuela media; como tampoco puede llenarse con sistemas

condicionados de salud en centros que no tienen camas, medicinas ni médicos suficientes. El abandono de poblaciones rurales, particularmente indígenas es, ciertamente, la cara más indignante de un sistema orientado a favorecer la acumulación de unos cuantos, mientras que los demás, como lo plantea David Harvey (Harvey, 2003), son sistemáticamente *desposeídos*.

Hacia la reconstrucción del espacio público

Los años neoliberales han obligado a las sociedades a reflexionar acerca de sus posibilidades de supervivencia, pero más que nada, han planteado de manera muy cruda la necesidad de enfrentar de modos distintos a los experimentados hasta ahora las formas de organización colectiva, las

instituciones y las relaciones globales que pueden permitirnos imaginar la realización de las esperanzas de libertad, dignidad y justicia que anhelaron los libertadores de inicios del siglo XIX.

Es evidente que no puede constituir un modelo viable el retorno al autoritarismo, incluido el autoritarismo mercantilista que hemos vivido durante los últimos cuarenta años. Déspotas ilustrados o tecnócratas obsesionados con el modelo empresarial impuesto en los años ochenta; dictadores de cuello verde o de cuello blanco han mostrado un enorme desprecio al pueblo, un desconocimiento de su historia y del espíritu de las leyes que se dieron nuestras naciones soberanas, y sobre todo, una voracidad sin límites para aprovechar hasta el menor resquicio que les permita acumular riquezas, una vez más, sobre la base de despojar de sus recursos a los más pobres en nuestros países.

Reconstruir el espacio público no puede querer decir convocar a que nuevos o viejos integrantes de las llamadas *clases políticas* tengan en sus manos el poder y la capacidad de decisión sobre el destino de millones de seres humanos. Mucho menos puede querer decir que funcionarios y directivos de organismos financieros internacionales impongan parámetros, modelos y políticas de acuerdo a sus propias perspectivas de poder y gobernabilidad a nivel mundial. Un verdadero espacio público sólo puede organizarse sobre la base de la participación de los pueblos en tres direcciones claves del ejercicio público: en primer lugar, en el uso, preservación y explotación de los recursos estratégicos de cada país (tierras, aguas, subsuelo, aire, etc.); en segundo lugar, en la búsqueda de garantizar la dignidad de la vida humana en los territorios que ocupa cada país: educación, cultura, salud, trabajo, vivienda, protección frente a riesgos, seguridad, sustentabilidad y cuidado del medio ambiente, respeto a la identidad y preservación de la memoria colectiva; y en tercer lugar, en el ejercicio pleno y libre de los derechos individuales y colectivos para que se exprese sin condicionamientos, presiones o amenazas la voluntad de las colectividades y de los seres humanos en lo individual para determinar el sentido y orientación de la vida pública.

Estas tres direcciones de la soberanía popular deben ser la base para que se construyan relaciones, formas de organización y representación e instituciones de las que se erradiquen la opresión, la intolerancia y la violencia; en que el interés de la

mayoría prevalezca sobre cualquier interés de grupo o individual, para hacer posible un verdadero equilibrio que impida que unos cuantos concentren riquezas extraordinarias, mientras millones carezcan hasta de lo indispensable para garantizar la reproducción de su vida. Sociedades históricamente despojadas tendrán innumerables dificultades para reordenar su vida pública, pero podrán establecer sus prioridades y, a partir de ellas, los compromisos mediante los cuales pueda hacerse realidad el ejercicio de los derechos de tod@s.

El conocimiento debe ser la vía que nos permita identificar el carácter y la subjetividad de los integrantes de la sociedad: no es admisible que unos cuantos imaginen que pueden pensar, decidir y administrar las vidas de millones de seres humanos, sin que estos millones puedan expresar su voluntad directamente. Suponer la existencia de sociedades inermes, inanimadas, ausentes o indiferentes a la vida o la muerte sólo es producto de mentes tan perversas como arbitrarias. Reconstruir lo que del pensamiento pertenece a seres humanos vivos y activos, aún aquéllos sometidos a las mayores vejaciones y a la exclusión, es una de las tareas más indispensables de las ciencias sociales, las humanidades y, desde luego, un principio en que debe basarse todo conocimiento que pretenda acercarse a la noción de bien común, bien público, espacio colectivo. Identificar las rutas de la memoria, la lucha por la supervivencia, la voluntad y las aspiraciones de los seres humanos, tal como se organizan en nuestras sociedades, será la base para reconstruir efectivamente a los Estados como expresión del horizonte de visibilidad y las orientaciones acordadas por la mayoría ante los retos que presenta la defensa y protección de la vida humana sobre la tierra.

Superar la inmensa deuda social dejada por el neoliberalismo, así como por la acción depredadora del colonialismo, ha pasado a ser la divisa en que se reconocen millones de seres humanos en rebeldía ante las injusticias del mundo contemporáneo. En América Latina, el debate público y las experiencias colectivas plantean, como en otras partes, que es posible vivir mundos menos crueles, menos extremos y, sobre todo, no fincados en la exclusión y la desesperanza. La exigencia de justicia, dignidad y libertad tiene una enorme persistencia histórica. Es la única forma de conjurar el peligro de continuar por la senda de destrucción que nos han marcado estos años dolorosos.

REFERENCIAS

- Bagú, Sergio (1990). *América Latina: la búsqueda de una teoría que explique la realidad*. México, Centro de Estudios Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile.
- CEPAL (1995). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.
- CEPAL (2000). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.
- CEPAL (2005). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.
- Césaire, Aimé (2004). *Toussaint l'Ouverture, la Révolution Française et le Problème Colonial*. París, Présence Africaine.
- De Moura Castro, Claudio y Daniel Levy (1997). *Higher education in Latin America and the Caribbean. A strategy paper*. Washington D.C., IADB.
- Di Gropello, Emanuela (2004). Education decentralization and accountability relationships in Latin America. Washington D.C., World Bank.
- Gajardo, Marcela (1999). Reformas educativas en América Latina. Balance de una década. Santiago de Chile, PREAL.
- Galeano, Eduardo (1971). *Las venas abiertas de América Latina*. Montevideo, Catálogos.
- Harvey, David (2003). *The new imperialism*. London, Oxford University Press.
- Ianni, Octavio (1973). *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*. México, Ed. Era.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lander Edgardo, (2000). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Caracas, UNESCO/UCV.
- Lerner, Bertha (2009). *Banco Mundial. Modelo de desarrollo y propuesta educativa (1980-2006)*. México, Bonilla Artigas Editores/ Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Martínez Peláez, Severo (1998). *La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, José Antonio (1998). "Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina." Presentación en la Primera Conferencia de las Américas. Organización de Estados Americanos, Washington D.C.
- Organización Internacional del Trabajo (2002). *Panorama laboral*. Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Pellegrino, Adela (2003), "La migración internacional en América Latina y el Caribe. Tendencias y perfiles de los migrantes", Serie Población y Desarrollo n° 35. Santiago de Chile, ECLAC.
- Psacharopoulos, George, Jee-Peng Tan y Emmanuel Jiménez (1986), The financing of education in Latin America: Issues and lines of action. Washington D.C., The World Bank.
- Stockholm International Peace Research Institute (2010), *SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm, SIPRI.
- Therborn, Göran (2006). *Inequalities of the world. New theoretical frameworks, multiple empirical approaches*. London, Verso.
- UNESCO (2000). *Global education database*. geds.usaidallnet.gov/
- Vega, Ma. de la Luz, edit. (2005). *La reforma laboral en América Latina: quince años después*. Lima, Organización Internacional del Trabajo.
- World Bank (1997). *Higher education in Latin America and the Caribbean. A strategy paper*. Washington, D.C.
- World Bank (2010), *World Development Indicators*. Washington D.C., World Bank.