

# Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales

una perspectiva desde los países andinos

MARCOS CUETO Y ADRIÁN LERNER  
(EDITORES)



DESARROLLO, DESIGUALDADES Y CONFLICTOS SOCIALES  
UNA PERSPECTIVA DESDE LOS PAÍSES ANDINOS

# Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales

una perspectiva desde los países andinos

MARCOS CUETO Y ADRIÁN LERNER  
(EDITORES)

**IEP** *Instituto de Estudios Peruanos*

Serie *Estudios sobre Desigualdad*, 01

*La realización de este libro corresponde al Proyecto Institucional 2008, gracias al generoso apoyo de la Fundación Ford (Grant 1080-0458)*

© IEP Instituto de Estudios Peruanos  
Horacio Urteaga 694, Lima 11  
Telf.: (51-1) 332-6194/424-4856  
Correo-e: <publicaciones@iep.org.pe>  
URL: <www.iep.org.pe>

© Marcos Cueto y Adrián Lerner

ISBN: 978-9972-51-314-5

ISSN: 2224-7424

Impreso en Perú

Primera edición en español: Lima, octubre de 2011

1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2011-12417

Registro del proyecto editorial en la Biblioteca Nacional: 11501131101773

Imagen de carátula:	© iStockphoto.com/Alex Slobodkin.
Corrección de textos:	Kerwin Terrones
Diseño editorial:	Erick Ragas
Cierre de edición:	Silvana Lizarbe y Gino Becerra
Cuidado de edición:	Odín del Pozo

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso de los editores.

CUETO, Marcos, ed.

*Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales: una perspectiva desde los países andinos* / Marcos Cueto y Adrián Lerner, eds. Lima, IEP, 2011. (Serie Estudios sobre Desigualdad, 1)

DESIGUALDAD SOCIAL; DESIGUALDAD ECONÓMICA; CONFLICTOS SOCIALES; REGIÓN ANDINA

W/05.03.05/D/1

# Contenido

PRESENTACIÓN.....	9
<i>Marcos Cueto y Adrián Lerner</i>	
Discriminación, desigualdad y territorio: nuevas y viejas jerarquías en definición (Perú).....	15
<i>Patricia Ames</i>	
Tecnócratas y egresados de universidades estadounidenses: el saber económico en la construcción neoliberal en Colombia.....	35
<i>Consuelo Uribe</i>	
Ciudad, seguridad y racismo (Quito).....	67
<i>Eduardo Kingman</i>	
Clivajes sociales y clivajes políticos (Bolivia).....	95
<i>Luis Tapia</i>	
Las luchas territoriales en Ecuador y Bolivia. Identidad, nación y Estado.....	115
<i>Felipe Burbano</i>	
La arquitectura político-institucional de las desigualdades en Bolivia.....	143
<i>Fernanda Wanderley</i>	
La conflictividad irresuelta. Movimientos sociales; percepciones de desigualdad y crisis de representación en el Perú.....	167
<i>Anahí Durand</i>	

Los actores sociales en Colombia, entre la violencia y el neoliberalismo caso del sindicalismo.....	185
<i>Mauricio Archila</i>	
La crisis de inclusión en América Latina: cuatro vías para enfrentarla .....	205
<i>Luis Reygadas</i>	
BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	223
ACERCA DE LOS AUTORES .....	243

# PRESENTACIÓN

MARCOS CUETO Y ADRIÁN LERNER

Durante las últimas décadas, el tema de la desigualdad, especialmente la desigualdad de oportunidades y de acceso a bienes públicos entre los más pobres, se ha convertido en una de las principales preocupaciones de las ciencias sociales, los organismos multilaterales y algunos de los actores políticos en los países en vías de desarrollo. Tal interés ha implicado el surgimiento de estudios, metodologías y propuestas que unen un interés por comprender tanto la desigualdad como los conflictos que genera con intentos por afinar las políticas y los programas para reducirla y resolver las tensiones sociales. De esta manera, han surgido problemáticas aparentemente paradójicas que son particularmente sensibles en el Perú, como una reducción de los indicadores de la pobreza en los agregados nacionales y la persistencia de la desigualdad entre algunas clases y grupos, y entre géneros; una reducción de los indicadores de la pobreza en los agregados nacionales con la persistencia de la marginación de minorías, no solo rurales, sino también urbanomarginales; y una reducción de los indicadores de la pobreza en los agregados nacionales con la persistencia de la regiones de pobreza extrema, una educación pública de baja calidad y un sistema de salud segmentado.

Son todos factores que ponen en duda las trompetas triunfalistas del progreso. Es cierto que, en otros momentos de la historia, marcados por proclamas de progreso social, se produjeron poderosos factores subjetivos como una revolución de expectativas en parte de la población, que, de pronto, no solo tomó conciencia de que podía mejorar su condición social, sino que sintió subjetivamente que no disfrutaba de mayores beneficios materiales. Sin embargo, hay que reconocer que

los factores subjetivos son poderosos en la sociedad. La estridencia de los conflictos sociales indica, además, que estamos ante un modelo de desarrollo —y ante élites en muchos países latinoamericanos— que no crea un patrón de redistribución económica y política, que no formaliza ni protege canales de movilidad social que permitan el ascenso de grupos y no solo de individuos aislados, y que no garantiza un proceso de construcción de una sociedad meritocrática en que las oportunidades sean iguales para todos.

Este libro es una muestra de que la desigualdad y los conflictos sociales tienen una historia, se reproducen y atraviesan espacios heterogéneos como las ciudades y el campo, y se aferran a antiguas lacras sociales como el racismo y el estigma. Asimismo este libro contiene trabajos que son exámenes originales y novedosos de los avances y las limitaciones de los gobiernos latinoamericanos y de las políticas dirigidas a resolver estos problemas. El enfoque particular en los países andinos centrales —Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia— brinda coherencia a la colección de artículos y no solo se justifica por la prominencia de la desigualdad en la subregión: Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia han venido atravesando, a diferentes velocidades y con distinta intensidad, notables transformaciones económicas, sociales y políticas que fueron acompañadas por indicadores macroeconómicos positivos. El crecimiento económico, no obstante, ha tenido impactos diferenciados sobre las condiciones de vida de la mayoría de la población. Persisten pronunciados desajustes e insuficiencias, particularmente en la atención de necesidades estratégicas concernientes a la salud, la educación y la seguridad. Este conjunto de fisuras y exclusiones afectan en especial a los grupos más vulnerables, y responden a patrones de marginación que las ciencias sociales han analizado desde hace buen tiempo. Así, la adscripción de la familia a determinada clase social y la educación (pública o privada) ha seguido siendo un factor determinante para la creación y reproducción de las desigualdades contemporáneas. De esta manera, los países andinos centrales, en los últimos años, fueron escenario tanto de gobiernos decididamente neoliberales, que parecerían no considerar como una problemática prioritaria la desigualdad de oportunidades, como de gobiernos que han buscado maneras radicalmente distintas de conceptualizar la desigualdad y el desarrollo. Asimismo, han sido escenario de conflictos sociales disonantes que no han llegado a canalizar sus demandas a través de los partidos políticos.

Los artículos reunidos en este volumen son versiones ampliadas y mejoradas de algunas de las ponencias presentadas en el Seminario Internacional “Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales: una perspectiva desde los países andinos”, que se llevó a cabo entre el lunes 28 y el miércoles 30 de junio de 2010

en el auditorio del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) con la organización del propio IEP y de la Cooperación Regional para los Países Andinos de la Embajada de Francia. La reunión fue posible gracias al apoyo del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) y el South-South Exchange Program for Research on the History of Development (SEPHIS); dentro del marco del Proyecto Institucional 2008 del IEP apoyado por la Fundación Ford (Grant 1080-0458). A lo largo del seminario, los expositores y comentaristas llamaron la atención acerca de la importancia de mejorar la comprensión del fenómeno de la desigualdad de oportunidades en América Latina, pues, como es bien sabido, la región es la más desigual del mundo.

Al igual que el foro en el que se originó, este libro pretende propiciar, dentro de un espacio interdisciplinario, análisis y perspectivas originales sobre el contraste entre el crecimiento económico y la persistencia de la desigualdad en los países andinos; explorar su relación con la emergencia de la conflictividad social, de nuevas propuestas nacionalistas y de una variedad de frenos para el crecimiento económico y para la solidaridad; y generar una reflexión común entre un grupo de expertos nacionales e internacionales capaces de buscar soluciones posibles para algunos de los complejos problemas que afectan a la región. Se trata, como se ha visto, de ambiciones indisociables del presente y de la historia de América Latina, y de la convicción de que el diálogo crítico entre especialistas de diversas vertientes metodológicas y teóricas, así como la posibilidad de formular comparaciones entre países diferentes constituyen factores indispensables para el desarrollo de las ciencias sociales y, por lo tanto, del conocimiento acerca de las sociedades andinas.

El primer estudio de Ames, un lúcido balance de las posturas dominantes en las ciencias sociales peruanas sobre el racismo y la etnicidad, demuestra una estrecha relación en las concepciones acerca de 'raza' y de 'geografía', y señala diversos mecanismos mediante los cuales se reproduce hoy en día la discriminación en una variedad de ámbitos. En el segundo trabajo, Uribe muestra la historia de la construcción de los vínculos y retroalimentaciones entre los economistas formados en escuelas de posgrado de las principales universidades norteamericanas y los cargos más altos en importantes instituciones estatales y privadas colombianas; un proceso que con seguridad se puede intuir para los otros países de la región y para otras áreas de la acción pública como la salud. Una de las consecuencias de este proceso, la hegemonía de la economía política neoliberal, es retomada más adelante en el artículo de Archila acerca de los sindicatos y la violencia política en Colombia. En este trabajo, Archila señala la precariedad de los sindicalistas ante el doble asedio de las políticas neoliberales y de la violencia, y su consiguiente

debilitamiento como espacios capaces de organizar las luchas sociales y el acceso a derechos. Por su parte, el estudio de Durand acerca de la conflictividad social en la Amazonía peruana se aproxima a la percepción de la desigualdad de los propios protagonistas de los movimientos sociales locales para explicar su relación con la “crisis de representación” que afecta al país y, especialmente, a sus poblaciones nativas. Desde esta perspectiva, queda claro que la imagen de un país esencialmente desigual no es patrimonio exclusivo de quienes discriminan (o de los científicos sociales que tratan el tema), sino que también es un motor para la acción colectiva “desde abajo”.

El análisis original de Eduardo Kingman revela cómo se refleja la desigualdad en el espacio urbano (y en la historia) del barrio indígena de San Roque, en Quito. En un artículo que recurre a las nociones de ‘control social’ y ‘biopolítica’ de Michel Foucault para comprender la historia urbana reciente de América Latina, Kingman señala la importancia de la cultura y de la imaginación social racista para la configuración de las políticas de especulación inmobiliaria y seguridad urbana en Quito. El artículo de Tapia interpreta la historia política contemporánea de Bolivia en función de la dinámica de clivajes sociales y políticos que responden a desigualdades vividas o percibidas por los diversos grupos sociales y actores políticos. De acuerdo con el autor, ha sido la conversión de los clivajes sociales en clivajes políticos una característica fundamental de la competencia política, en una tendencia que el Movimiento hacia el Socialismo (MAS) de Evo Morales logró capitalizar, pero de la que comienza a verse desplazado por su alejamiento de ciertos sectores de las bases indígenas y campesinas del país. El concepto de ‘clivaje’, muy en boga en la literatura de las ciencias sociales anglosajonas, se revela así como muy útil para comprender las divisiones creadas en el largo plazo de los regímenes políticos andinos en un contexto académico en el que nociones como las de ‘clase’, ‘raza’ y ‘región’ están en permanente discusión y aparecen, a menudo, como insuficientes para describir las complejidades de las luchas por el poder en los Andes.

La importancia política del análisis comparativo se hace presente en el ensayo que Burbano dedica a la comparación del peso de los clivajes regionales en la competencia política en Ecuador y Bolivia. Para ambos casos, Burbano discute los alcances y limitaciones tanto de las propuestas estatales hegemónicas del MAS y Alianza País —autodenominadas “de izquierda”— como de la oposición regionalista que ejercen desde Santa Cruz y Guayaquil los autoproclamados “autonomistas”. El análisis de Burbano revela las incongruencias de oficialistas y opositores en torno a una serie de asuntos indudablemente importantes, tales como el carácter plurinacional del Estado o el grado en que los liderazgos de unos y otros representan los intereses de las bases sociales.

Wanderley se suma a esta perspectiva iniciada por Burbano de realizar un estudio cuidadoso de los esfuerzos gubernamentales por superar la desigualdad social en la región, y analiza las relaciones entre la desigualdad y el crecimiento económico, el sistema laboral y el sistema de seguridad social intentados por el gobierno de Evo Morales en Bolivia. A través de la combinación de información estadística con análisis cualitativos de políticas públicas, Wanderley señala que, pese a los avances producidos durante el gobierno de Morales en relación con la inclusión, un persistente “desencuentro entre políticas económicas y sociales” no permite que la sociedad boliviana rompa con un modelo de desarrollo económico que tiende a perpetuar las desigualdades sociales.

El ensayo de Luis Reygadas, que cierra el volumen, propone una perspectiva teórica acerca de la evolución de la desigualdad en la historia contemporánea de América Latina y de su situación actual, caracterizada por el autor como una “crisis de inclusión”, en la que las expectativas ciudadanas chocan con los límites de los modelos de crecimiento adoptados por los diversos Estados nacionales. Reygadas contrasta los tres proyectos que han dominado los debates acerca de los modos de combatir la desigualdad —el “liberal, el “redistributivo” y el “solidario”—, y propone una cuarta vía que sea capaz de tomar elementos de cada una y descartar sus aspectos más problemáticos. De esta forma, ofrece un marco conceptual importante para comprender los casos tratados en el resto de trabajos del libro y para otros estudios sobre la desigualdad en América Latina.

La imagen de conjunto es, por lo tanto, plural e interdisciplinaria, y abarca un amplio abanico de temas y perspectivas para comprender la desigualdad y sus vínculos con la conflictividad social y las ideas acerca del desarrollo en los Andes. Esta pluralidad resulta indispensable dada la complejidad de las sociedades y gobiernos estudiados y las múltiples aristas de los procesos que configuran las desigualdades latinoamericanas. Esperamos que este libro se convierta en una plataforma propicia para la realización de más estudios sobre un tema que resulta vital para la comprensión y, por lo tanto, el futuro de la región andina.

*Los editores*

# DISCRIMINACIÓN, DESIGUALDAD Y TERRITORIO: NUEVAS Y VIEJAS JERARQUÍAS EN DEFINICIÓN (PERÚ)<sup>1</sup>

PATRICIA AMES

El estudio de la desigualdad social puede emplear diversas aproximaciones. Algunos autores señalan que, con frecuencia, se enfatiza la dimensión económica y distributiva de la desigualdad o se resalta el carácter asimétrico de las estructuras sociales (Chávez 2010; Herrera 2010; Reygadas 2004, 2010; Wanderley 2010). Más escasos, pero no por ello menos importantes, son los estudios que buscan comprender las bases no materiales de la desigualdad, es decir, la persistencia de mentalidades y culturas de la desigualdad (Gootenberg 2004).

Es en el marco de estas “culturas y mentalidades de la desigualdad” que me interesa discutir el papel de las categorías étnicas, raciales y culturales en la configuración y fortalecimiento de las desigualdades sociales. Se ha señalado que, tanto en el Perú como en América Latina, la definición de etiquetas étnicas y raciales forma parte de un conjunto mayor de herramientas utilizadas para clasificar, separar y subordinar (De la Cadena 2007). Las jerarquías sociales en el Perú, como en otros países andinos, estarían, pues, fuertemente definidas por bases culturales y raciales, si bien lo étnico-racial, con frecuencia, se presenta en interacción con otros factores, como clase, género, región y generación, en una suerte de trenza que configura y reproduce las desigualdades sociales (Degregori 1993). En particular, me interesa resaltar la dimensión espacial contenida en la definición misma de raza

---

1. Este trabajo se basa en una revisión más amplia de la literatura peruana en torno a los temas de cultura y desigualdad, realizada en el marco del Programa Institucional del Instituto de Estudios Peruanos. César Nureña y Danilo de Asís Clímaco me asistieron en dicha revisión. Una versión previa se publicó en la revista *Argumentos* (año 3, n.º 1).

y cultura en el Perú, y cómo esta se actualiza en las visiones y disputas actuales en torno del territorio.

Así, partiendo de la pregunta acerca del papel que cumplen las categorías étnicas, raciales y culturales para establecer diferencias, generar discriminaciones y fortalecer la desigualdad, la primera parte de este trabajo indaga el modo en que han abordado las ciencias sociales peruanas este tipo de interrogantes. En una segunda parte, se enfatiza la dimensión espacial en la construcción de categorías étnico-raciales, como una perspectiva que puede enriquecer el análisis de las mismas. Se ofrecen, asimismo, algunos ejemplos a partir de una lectura de la situación actual. En una tercera parte, se presta atención especial a la superposición de situaciones de discriminación y desigualdad con territorios específicos, a partir del estudio de casos particulares de servicios de protección social.

## **Raza, cultura y discriminación: un debate recurrente**

Al centrar la atención en la forma en la que el factor étnico racial ha sido abordado desde las ciencias sociales peruanas en relación con la desigualdad, se pueden identificar diversas vertientes. Con el objetivo de lograr una mayor claridad expositiva, aunque corriendo el riesgo de simplificar, divido el conjunto de estudios revisados, producidos desde inicios de la década de 1990 hasta la actualidad, en dos grupos principales. Un primer conjunto significativo de estudios, desde la sociología y la historia, principalmente se ha enfocado en el tema del racismo y sus orígenes (coloniales principalmente) y ha generado todo un debate en torno a si existe o no el racismo peruano y cuáles son sus rasgos centrales (Flores-Galindo 1988; Manrique 1999, 2009; Callirgos 1993; Portocarrero 1993, 2007; Bruce 2007; Twanama 1992; Santos 2002, Nugent 1992). El segundo conjunto de estudios, desde la historia y la antropología, se ha enfocado más bien en torno a la discusión sobre el término mismo de 'raza', y se ha enfatizado cómo esta se construyó históricamente de modos diversos y particulares, y se definió en términos marcadamente culturales en los países andinos (Méndez 1996, 2006, 2009; Oliart 1995; Oboler 1996; Poole 1997; De la Cadena 1997, 2004, 2007; Larson 2007; Wilson 2000).

Estos dos conjuntos de estudios difieren en algunos puntos que discutiremos a lo largo de este trabajo. Los principales tienen que ver con la centralidad del factor racial en la configuración de desigualdades sociales en la sociedad peruana, con su "densidad histórica" y con los cambios o la ausencia de ellos al respecto. Pero ambos grupos coinciden en un punto fundamental: señalan la persistencia e

importancia del factor étnico-racial en la construcción de diferencias y desigualdades sociales. También es claro que, aunque existe crecientemente una crítica a la discriminación por razones étnico-raciales, no es menos cierto que estas prácticas persisten en múltiples espacios de la vida cotidiana, tales como la escuela, los servicios de salud o el mercado, y que todavía pueden expresarse en formas brutales, como lo muestra el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) para el caso del conflicto armado interno (CVR 2003).

### ¿Herencia fija o producción cultural?: posturas frente a la desigualdad étnico-racial

En el Perú, las diferencias étnico-raciales se han utilizado para naturalizar y legitimar las desigualdades sociales, económicas y políticas, a las que, con frecuencia, se encontraban asociadas (Trivelli 2006, 2008; López 1997; véase también Wanderley 2010 para el caso boliviano, y Hall y Patrinos 2006 para América Latina). Por ello, encontramos que la preocupación por las desigualdades sociales y por los mecanismos y discursos que las legitiman están en la base de un conjunto de publicaciones que aparecen hacia fines de la década de 1980 y los primeros años de la de 1990. Estos estudios se abocan a discutir el tema del racismo en la sociedad peruana, particularmente desde la perspectiva de su origen histórico y su vigencia en el Perú de entonces.

Así, se enfatiza, en estos trabajos, el origen colonial del racismo actual, el cual habría sido heredado por la naciente república, y cómo esta “herencia colonial” habría persistido hasta nuestros días como una suerte de estructura invariable (Flores-Galindo 1988, Portocarrero 1993, Callirgos 1993, Manrique 1992, 1999). Se resaltan, así, tanto la singularidad histórica particular como la continuidad en el tiempo del racismo peruano, a la vez que se lo posiciona en el terreno de las mentalidades, que serían más difíciles de cambiar a pesar de las transformaciones sociales.

Aunque se reconoce que el racismo va transformándose a lo largo de diversos periodos históricos en respuesta a contextos sociopolíticos cambiantes, el énfasis en estos estudios está sin duda en la continuidad y “la larga duración” (Manrique 1992, 1999), y se resaltan las “raíces profundas de esta ideología” en la historia peruana (Callirgos 1993). En efecto, se insiste en que el pasado colonial continúa presente en la actualidad, y constituye un referente para entender los conflictos del país.<sup>2</sup> El abordaje desde el estudio de las mentalidades y las subjetividades

---

2. Especialmente cuando el país se veía desgarrado por el conflicto armado interno (1980-2000).

individuales lleva además a señalar que ciertos procesos históricos de larga data se han sedimentado en las mentalidades, y han originado un conjunto de resentimientos, temores y culpas en los individuos, que afloran e intervienen en las interacciones cotidianas del presente (Portocarrero 1993, 1998; Callirgos 1993). Estos estudios aportan evidencia empírica, principalmente recolectada entre jóvenes, que muestra la existencia de un doble discurso: por un lado, se considera al racismo políticamente incorrecto, pero, por otro, aparece como subjetivamente cierto, algo que es necesario ocultar y silenciar; no obstante, a la vez, aflora en las representaciones y proyecciones de los jóvenes entrevistados, en las interacciones sociales y en las formas que cotidianamente usamos para clasificar(nos).

Estos mismos argumentos se encuentran en la base de discusiones y publicaciones más actuales (Portocarrero 2007, Manrique 2009). Sin embargo, el énfasis en la continuidad y el peso de la “herencia colonial” ha sido criticado, entonces y ahora, por varios autores. Así, por ejemplo, desde la sociología, se cuestiona la imagen de un país sobredeterminado por su pasado, que parecería incambiable, y que, sin embargo, muestra cambios acelerados desde la segunda mitad del siglo XX (Twanama 1992, Santos 2002, Tanaka 2007a). Asimismo se muestran orígenes históricos más cercanos para ciertas imágenes racistas, que serían más una creación republicana que un remanente del pasado. Ello lleva a confrontar la visión que presenta la situación actual como “inevitable resultado de una historia milenaria” (Nugent 1992: 108).

Desde la historia y la antropología, se refuerza esta imagen, puesto que diversos trabajos consideran al racismo una construcción moderna, y sitúan, en el siglo XIX, la génesis de un activo proceso de reformulación de las ideas sobre las razas, en diálogo con discursos europeos, pero también con las necesidades de legitimación y control de las élites gobernantes. Así, por ejemplo, señala Patricia Oliart que:

El racismo oligárquico del siglo pasado se desarrolla y legitima mayormente bajo el influjo del “racismo científico” europeo y del auge de la teoría darwinista; y se vuelca en la práctica cotidiana no como una prolongación del pasado colonial, sino como parte de un aplicado esfuerzo de la élite limeña que responde a la necesidad de redefinir las diferencias sociales para aplicar el nuevo ordenamiento jerárquico de la república. (Oliart 1995: 262)

En la misma dirección, el trabajo de Cecilia Méndez (1996) revela la necesidad de las élites criollas tras la Independencia por construir discursos que legitimasen su monopolio del poder y del gobierno de la nueva nación. Así, muestra evidencia del complejo proceso de construcción de imágenes de identificación con el pasado incaico que legitimen el “derecho a gobernar” de la clase alta limeña, mientras

que, paralelamente, se atacan y vapulean los orígenes serranos e indígenas de líderes provenientes del interior del país, y se construye una imagen empobrecida y deteriorada del indio. El proceso de expropiar a los indios de toda participación en la política republicana no es, sin embargo, inmediato, sino que se consolida prácticamente a finales de siglo con la Constitución de 1896, en la que se impide el voto a los analfabetos (Méndez 2006, 2009).

Esta reacción crítica no propone que las ideas y prácticas racistas hayan desaparecido, sino que asumen nuevas formas, a menudo complejas e híbridas, que no se agotan en lo puramente racial y que responden a contextos socioculturales específicos. Así, por ejemplo, un trabajo de Suzanne Oboler (1996) sobre las transformaciones de los estereotipos raciales en la sociedad limeña contemporánea reconoce que, si bien los prejuicios raciales siguen vigentes, existe una ambigüedad hacia ciertos grupos, que indicaría el cambio de estas imágenes a partir de su mayor visibilidad y sus historias de éxito económico. Enfatiza, así, que las representaciones acerca de los miembros de grupos étnicos particulares se transforman de acuerdo con los contextos históricos en los cuales se producen. Fiona Wilson (2000), por su parte, muestra procesos de “re-creación” y representación de la relación entre blancos, indios y mestizos al analizar la cultura popular en la primera mitad del siglo XX en Tarma. Partiendo de la comprensión de las categorías étnicas y raciales que se instalan en la Colonia, Wilson muestra que estas se reconfiguran y transforman en el periodo poscolonial. El activo proceso de creación, reformulación y negociación de las identidades étnicas y raciales queda aún más en evidencia en el trabajo de Marisol de la Cadena (1997, 2004) sobre las mestizas cusqueñas, vendedoras del mercado. La autora muestra cómo diversos actores crean discursos distintos sobre ellas desde sus propias posiciones y proyectos en pugna, y cómo estas mestizas producen, a su vez, discursos sobre su propia identidad.

En sintonía con estos estudios, el trabajo de Deborah Poole (2000) sobre la economía visual del mundo andino y sus articulaciones con la emergencia y activa construcción del discurso racial da particular importancia al vínculo con los procesos globales en los que se enmarca dicho discurso, y, concretamente, con la expansión de los imperios coloniales europeos durante el siglo XIX. La autora explícitamente toma distancia de la postura que considera la jerarquía entre las razas como una consecuencia lineal del dominio colonial español. Más bien enfatiza el carácter moderno del discurso racista europeo y latinoamericano, así como la importancia de diversas fases del colonialismo europeo en la construcción de diversos órdenes de discurso. Reconoce, al mismo tiempo, que “el discurso racial es poderoso precisamente por las formas en las que continuamente refrasea y pone en movimiento antiguas comprensiones acerca de la diferencia, la apariencia, la fisionomía y la moralidad” (Poole 2000: 263).

Desde una perspectiva diferente, el concepto de ‘colonialidad del poder’ que plantea Aníbal Quijano (2000) resalta que uno de los ejes fundamentales del patrón de poder mundial es la idea de ‘raza’ como instrumento de clasificación social. Si bien la idea de ‘raza’ tendría, para Quijano, un origen y carácter colonial, no adhiere a la idea de la ‘herencia’ tal como se ha planteado en la discusión antes reseñada. Enfatiza su articulación con las formas de control del trabajo en el desarrollo del capitalismo, y la examina en el marco de la globalización y el sistema mundo.

Estos trabajos nos recuerdan que las representaciones étnicas y raciales son construcciones socioculturales y, en tal medida, no solo se reproducen, sino que se reconfiguran y recrean constantemente en los diversos y cambiantes contextos históricos examinados. De la Cadena (2004), particularmente, analiza los discursos en torno a los conceptos de ‘raza’ y ‘cultura’, y propone que el primero, en el Perú, es definido en gran medida en función del segundo: “la raza fue construida culturalmente y la cultura fue definida racialmente”. En el proceso de determinar quién es indio y quién mestizo en la sociedad cusqueña, la educación, la alfabetización, el lugar de residencia (urbano), el éxito económico, e incluso el compartir prácticas indígenas constituyen rasgos que definen al segundo en contraposición con el primero, al cual, además, se le atribuye una existencia miserable, razón por la cual nadie quiere ser etiquetado como tal. Se trata de una muestra de la forma compleja e híbrida en que lo racial se define y expresa. Indios y mestizos son, entonces, categorías que surgen de interacciones particulares. En la definición cultural de ‘raza’, la moral y la educación ocupan un lugar central. Las diferencias de educación, imbricadas con las etiquetas raciales, a su vez sensibles al género, la geografía y la generación, legitiman las jerarquías sociales. Tanto este como otros trabajos (Oliart 1995; De la Cadena 1997, 1996; Stolcke 1994) resaltan los vínculos entre género, raza y etnicidad, y ponen de manifiesto la forma en que las etiquetas étnico-raciales afectan especialmente a las mujeres en ciertos contextos.

Lo más relevante de este segundo grupo de trabajos, más allá de dónde se sitúe el origen del discurso racial actual (en los tiempos coloniales o en el más próximo y moderno siglo XIX), es su carácter flexible, movedizo, en constante reelaboración y construcción, frente a una mirada previa más rígida sobre la continuidad y la permanencia.<sup>3</sup> Asimismo, el diálogo que existe entre la construcción

---

3. Para una discusión sobre el origen del discurso racial desde distintas perspectivas y tradiciones académicas y el papel de América en la constitución de la categoría de ‘raza’, véase Thompson (2007); también De la Cadena (2007), quien rastrea la “genealogía” de la raza; y Stolcke (1994), que vincula la discriminación religiosa del siglo XV con el surgimiento del racismo, de manera similar a lo planteado por Manrique (1999).

y negociación de un discurso racial, y los contextos y situaciones históricas en los que este emerge y se consolida son particularmente provechosos para permitirnos abordar el estudio de nuevas situaciones y escenarios en un contexto cambiante en el que, sin embargo, se reeditan situaciones de discriminación, prácticas de exclusión y búsquedas de “exclusividad” en las que lo étnico-racial aparece como uno de los elementos que entra a definir estas nuevas fronteras.

## ¿Discusión del pasado o realidad presente?

En el año 2003, los resultados de la investigación conducida por la CVR pusieron nuevamente en agenda el rol de la desigualdad racial y étnica en la guerra interna:

Conclusión 6. La CVR ha podido apreciar que, juntamente con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia puso de manifiesto la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural que aún prevalecen en el país. Del análisis de los testimonios recibidos resulta que el 75% de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno. Este dato contrasta de manera elocuente con el hecho de que la población que comparte esa característica constituye solamente el 16% de la población peruana de acuerdo con el censo nacional de 1993. (CVR 2003: VIII: 246)

Quizás el dato que más llamó la atención de la opinión pública y obligó a reconocer la desigualdad con que la violencia trató a los peruanos fue la estadística respecto de las víctimas de la violencia, y cómo esta se concentró en la población de origen indígena, como lo expresa la cita anterior. Los resultados del trabajo de la CVR señalan que la discriminación étnica y racial fue un elemento presente en el conjunto del proceso de violencia, y que este factor influyó significativamente sobre los comportamientos y percepciones de los diversos actores, aunque casi siempre de manera encubierta.

Si bien el conflicto armado interno en el Perú no tuvo un carácter étnico explícito y se considera al Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (SL) como movimiento social y político, ello no quita que el conflicto estuvo cargado de elementos raciales, étnicos y regionales que actuaron de manera entrelazada, lo que acentuó la violencia. El racismo y la discriminación fueron inmanentes a las prácticas de violencia de todos los actores, tanto entre los miembros de los grupos subversivos como entre los de las fuerzas armadas. El racismo y la discriminación afloraron sobre todo en los momentos en que se ejerció la violencia física, mediante categorías raciales que estigmatizaron a las víctimas como indios, cholos y serranos. Los criterios raciales se superpusieron con aquellos de diferenciación

social y de estatus, y todo ello influyó sobre la violencia en todos los escenarios del conflicto. Si las diferencias étnicas y raciales venían siendo erosionadas por los procesos de modernización que se vivían en las décadas previas, la violencia propició que diversos actores del conflicto se reapropiaran de dichas diferencias para justificar sus prácticas de violencia (CVR 2003: VIII: 159-160).

Con estos resultados, la CVR puso a la sociedad peruana frente a un espejo en el que pocos querían reconocerse. Entre los elementos negados y silenciados, se encuentra justamente el tema de la exclusión étnico-racial y las desigualdades que mantienen a los sectores pobres, campesinos e indígenas en situación de marginación y exclusión social. Enfrentar esta situación y crear una identidad colectiva respetuosa de las diferencias es uno de los llamados de la CVR sobre el que, sin embargo, poco se ha avanzado.

No obstante, pocos años después, el tema vuelve a emerger en la agenda pública (si bien no con tanta fuerza en la agenda de investigación). En el 2007, un conjunto de hechos variados dieron pie al reinicio de un debate en torno al peso de la desigualdad étnico-racial y el racismo en la sociedad peruana, y generó intercambios en variados blogs y columnas periodísticas, en los que participaron intelectuales y público en general. Así, por un lado, en el verano del 2007, se hace una intervención colectiva en un exclusivo balneario limeño para protestar contra actitudes discriminatorias hacia las trabajadoras domésticas y la privatización del espacio público (conocido como el Operativo Empleada Audaz); posteriormente, circula un video, y se generan posturas encontradas en torno a un afiche para el Festival de Cine de Lima, al que se acusaba de esconder un subtexto discriminatorio; más adelante, el debate se prolonga con la publicación, el mismo año, del libro *Nos habíamos choleado tanto*, del psicoanalista Jorge Bruce y con la reedición del libro de Gonzalo Portocarrero *Racismo y mestizaje y otros ensayos*.

El libro de Bruce problematiza el racismo y la ausencia de un tratamiento al mismo en la teoría psicoanalítica. Asimismo intenta demostrar que, en el Perú, el racismo continúa siendo una experiencia que contamina las interacciones cotidianas a pesar de que algunos estudiosos de la realidad social señalen cambios positivos al respecto. Usa como ejemplos paradigmáticos la estética y la publicidad y experiencias de terapia en las cuales el racismo sale a relucir. El libro de Portocarrero reedita su conocido estudio entre jóvenes limeños y la asociación que muestran entre estereotipos raciales y socioeconómicos a pesar de su condena explícita al discurso racista.

El debate suscitado alrededor de las publicaciones y los sucesos mencionados mostró, nuevamente, que el tema del racismo y la discriminación moviliza, ya sea para negar o para denunciar la existencia de una sociedad cuya desigualdad

sigue teniendo fuertes bases étnico-raciales y culturales.<sup>4</sup> Dos fueron las posturas que emergían del debate en cuestión: una, encabezada por el historiador Nelson Manrique, según la cual, a pesar de los cambios económicos y sociales de las últimas décadas, las mentalidades no habrían cambiado en la misma medida, y ello explicaría la persistencia del racismo y las actitudes y prácticas discriminatorias, entre otros varios problemas del país (en esencia, la postura ya reseñada respecto de un primer grupo de trabajos). La otra, liderada por el politólogo Martín Tanaka, quien señala que el cambio en las mentalidades antecedió a los cambios económicos y sociales, y muestra como evidencia la intensa migración, la “cholificación” y otros procesos mediante los cuales “los de abajo” contestaron actitudes y prácticas racistas, y se alinearon así con la postura más bien crítica, ya reseñada, hacia el primer grupo de estudios. Para Tanaka (2007b), “el racismo ya fue”, y si nos escandaliza hoy es justamente porque lo vemos como un arcaísmo.<sup>5</sup>

Sin embargo, la falta de empoderamiento o de herramientas para hacer valer sus derechos permitiría que estos sectores continúen siendo discriminados. La solución, por tanto, sería buscar salidas institucionales y legales para que esto no suceda. Esta postura, sin embargo, generó reacciones que enfatizaban el rol activo que sigue cumpliendo el racismo en las interacciones cotidianas de los peruanos. Tanaka (2007c) reconoce que esto efectivamente es así, pero enfatiza que lo es en mucha menor medida de lo que lo era hace cuarenta años, y resalta el carácter positivo y espectacular del cambio que hemos vivido como sociedad, así como la democratización social resultante, pese a la persistencia de una discriminación que, no obstante, cuenta con bases más socioeconómicas que raciales. El trabajo de De la Cadena (2004) ya reseñado muestra convincentemente que incluso cuando “los de abajo”, por usar una expresión de Tanaka, elaboran mecanismos para contestar y hacer frente a la discriminación y el racismo lo hacen de forma que reproduce, a su vez, las jerarquías y los discursos discriminatorios.

En este debate, la historiadora Cecilia Méndez, a cuyo trabajo ya nos hemos referido, propone una salida a las dicotomías planteadas entre la herencia colonial y la democratización actual. Así, lejos de negar la existencia del racismo, señala que este debe ser leído más bien como un fenómeno actual que es respuesta

---

4. Es necesario señalar que, en el Perú, se ha investigado sobre todo la dimensión étnico-racial y su relación con la exclusión social y los mecanismos de desigualdad para el caso de la población indígena, y, en particular, andina. Son aún escasos los trabajos sobre afrodescendientes (Valdivia, Benavides y Torero 2007; Valdivia del Río 2008).

5. La postura de Tanaka puede revisarse en su blog, <<http://martintanaka.blogspot.com/2007/02/sobre-la-persistencia-del-racismo-y-la.html>>, el cual incluye también sus columnas de opinión publicadas en los diarios *Perú 21* y *La República*.

también a una situación actual. Partiendo de ejemplos en otras latitudes y de la propia historia peruana, indica que justamente la democratización social habría generado respuestas excluyentes desde los sectores que se resisten a la “igualación”, y crean sus propias estrategias y espacios de segregación. Así, señala que:

Aunque es verdad que la discriminación racial en el Perú no se comprende sin nuestro pasado colonial, es un error suponer que el racismo es un rezago colonial; es más bien una construcción “post-colonial”; un intento de detener la posibilidad real de que todos sean cada vez más iguales. (Méndez 2007)

Con estas palabras, refleja también el resultado de las reflexiones de otras autoras ya mencionadas (Oliart 1995, Poole 2000, Wilson 2000, De la Cadena 2004) que resaltan el carácter permanentemente cambiante del discurso racista, con lo cual no niegan su existencia, pero sí cuestionan su inamovilidad y reflejan el carácter dinámico del fenómeno como construcción cultural, a la vez que aportan una mirada más compleja, en la cual el concepto de ‘raza’ parece imbricado con otros marcadores y criterios de diferenciación. Uno de ellos, señalado, pero poco trabajado, en ambos conjuntos de estudios, es la dimensión territorial y espacial que podemos encontrar en la definición misma del contenido de ‘raza’, como veremos a continuación.

## Una geografía racializada

Una aproximación diferente y minoritaria en los estudios sociales peruanos es la forma en que las imágenes de la población indígena no solo vienen definidas por criterios raciales y culturales, sino también geográficos, como bien lo indican De la Cadena (1998, 2004, 2007), Larson (2007) y Kingman (2010), para el caso de Perú, Bolivia y Ecuador, respectivamente. Así, en los discursos que estos trabajos analizan, indio es aquel que vive en el campo. Mantener la pureza racial pasa necesariamente por fijarlo en “su” lugar (De la Cadena 1998, 2004; Larson 2007). De manera correspondiente, propiciar el mestizaje pasa por permitir su movimiento y promover su urbanización —es decir, que salga de “su” lugar natural— (De la Cadena 2007, Larson 2007). Esto podía ser visto de manera positiva (como superación o modernización) o negativa (como conducente a la “degeneración”, sobre todo desde la perspectiva de la pureza racial). La salida de su “lugar propio”, al parecer, priva al indio de su “indigeneidad” o lo vuelve inclasificable y, por tanto, peligroso (Kingman 2010). La definición de las categorías raciales se ve, por tanto, cruzada por criterios residenciales, y, como indica De la Cadena, se inscribe en la geografía.

Otros autores han centrado su trabajo en mostrar cómo la raza se inscribe en el paisaje (Poole 1988, Orlove 1993) y cómo el espacio se racializa (Orlove 1993, Mesclier 2001). Esta perspectiva, si bien presente en algunos autores como los ya mencionados, difiere de la presentada hasta aquí en una serie de aspectos, y ofrece, a su vez, un conjunto de herramientas para complejizar la mirada en torno al mismo tema, por lo que me detendré con cierto detalle en ella en un primer momento; en un segundo momento, y a partir de la perspectiva presentada, analizaré algunos sucesos actuales particularmente ilustrativos de la problemática en cuestión, con el objetivo de mostrar el potencial explicativo de esta aproximación.

### Imágenes de la geografía

A inicios de la década de los noventa, mientras el debate en torno al “racismo peruano” estaba en su apogeo, el antropólogo norteamericano Benjamin Orlove publicó un artículo (que nunca se tradujo al español) en el que comparaba los sistemas de pensamiento geográfico sobre el territorio peruano en la época colonial y republicana, y prestaba particular atención a la relación entre ordenamiento espacial, racial y social (Orlove 1993). En este trabajo, Orlove analiza el surgimiento de un nuevo discurso geográfico durante los inicios de la República, principalmente en el siglo XIX. Así, nos muestra cómo, en contraste con la concepción del territorio en la Colonia, que se describía predominantemente a partir de zonas acotadas y en función de sus características de temperatura y humedad, durante la República se instaura una visión tripartita del territorio (costa, sierra, selva) sobre la base de un nuevo criterio: el de la altura. Esta visión tripartita del territorio ocupa aún hoy un lugar dominante en la representación actual de la geografía nacional, se difunde en instituciones masivas como la escuela y en los textos escolares, está presente en el lenguaje cotidiano, y adquiere tal “naturalidad” que es difícil cuestionar su “autoridad”. Mesclier (2001), al analizar los discursos políticos y económicos del siglo XX, señala que las tres “regiones naturales” del Perú son un instrumento para pensar el territorio y atribuir roles (a veces complementarios, pero no necesariamente equivalentes) a cada porción de este, y para legitimar políticas que se refieren a una lógica territorial.

Justamente, el trabajo de Orlove (1993) pone en evidencia que existen diversas formas de pensar y representar un mismo territorio, al mostrar que, en la visión colonial, se describe la diversidad geográfica del territorio peruano en términos positivos, puesto que promueve la riqueza de la zona, y permite admirar la creación de Dios. El discurso republicano, por el contrario, presenta los Andes de manera negativa, como un obstáculo para la integración nacional, al

obstruir la circulación de bienes y personas hacia la costa. Es particularmente notorio cómo, durante la república del siglo XIX, en el marco de la construcción del Estado nacional, se insiste en la narrativa de obstáculo, integración y progreso, y se enfatizan las tareas pendientes y el camino que debe recorrer la civilización: de la costa —donde la tarea civilizadora ya estaría casi cumplida—, cruzando los Andes —donde se halla aún en camino—, hacia la selva —donde estaría escasamente iniciada— (Orlove 1993). Hay que entender, asimismo, el contexto económico mundial en el cual está inscrito el país por entonces, que demanda la salida de los productos comercializables por vía marítima, y que hace de las vías de penetración transversales una herramienta indispensable y, a la vez, “complicada” por la geografía.

Los trabajos de Mercier y Orlove nos muestran que, a pesar de su aparente “naturalidad”, estas imágenes de la geografía van aparejadas de proyectos políticos diversos, crean imágenes de orden, y oscurecen, al mismo tiempo, otras visiones y proyectos alternativos. Por otro lado, esta desigual visión del territorio y su rol en la integración, el progreso o el desarrollo se extiende a la gente que lo habita: las representaciones del territorio incluyen representaciones sobre sus habitantes.

En efecto, y como señala Orlove (1993), este nuevo discurso geográfico que nace en la república “sitúa” a determinados grupos de la población. Surge, entonces, influido por el determinismo ambiental de la época, el vínculo crucial entre los indios y los Andes. Los indios serían los habitantes de los Andes, que serían el lugar “natural” de los indios. Un resultado de esta organización de la geografía y de la población es que los indígenas de la costa y los de la selva desaparecen del discurso geográfico republicano. No es que los indígenas en sí desaparezcan, sino que ya no se identifica, con respecto a ellos, la diferencia étnica o racial en el caso de la costa. Mientras tanto, en el caso de la selva, las denominaciones cambian o los indígenas son, simplemente, ignorados. Así, la tripartición permitió pensar el territorio en función de segregación racial y social, con los indios y los Andes en el centro de estas representaciones (Mesclier 2001). En esta doble operación de, simultáneamente, hacer de los Andes el lugar natural de los indios y de estos sus habitantes por antonomasia, de tal forma que cualquier desplazamiento fuera de los Andes y del campo los “desindianiza”, se genera un vínculo que se inscribe en la definición tanto del territorio como de su gente y en la forma en que esta es concebida: los Andes y sus habitantes, los indios, se ven también como obstáculos para la integración y retardan el progreso nacional (Orlove 2003).

## Nuevas disputas en torno al territorio y su representación

Si bien los trabajos de Orlove (1993) y Meclier (2001) se basan en el análisis de discursos producidos por los intelectuales republicanos de los siglos XIX y XX, considero que su aproximación contiene un gran potencial para fortalecer una lectura de la realidad actual. Así, por ejemplo, la visión decimonónica del territorio que asocia los Andes con el atraso parece haberse repotenciado en la coyuntura más reciente de las últimas dos décadas. Los términos del debate han cambiado ligeramente, ya que hoy hablamos menos de “civilización” y “progreso”, pero, si reemplazamos estas palabras por “desarrollo” y “crecimiento”, el discurso es muy similar: los Andes siguen siendo vistos en gran medida como un obstáculo y un desafío a pesar de que parte de la investigación de las ciencias naturales y sociales ha mostrado el enorme potencial que ofrece su diversidad climática, ambiental y organizativa (Oliart 2004, Mayer 2004, Earls 2006).

Un reciente trabajo de Víctor Vich (2010) muestra, por ejemplo, la vigencia de sentidos comunes que asocian la sierra peruana con el atraso. El imaginario resultante obstaculiza la relación entre costa y sierra y la producción de un nuevo discurso que vaya más allá de los estereotipos y que integre a la sierra en los proyectos de desarrollo nacional. Para ello, Vich plantea partir por considerar la sierra no solo como un espacio geográfico, sino más bien como una realidad discursiva, e insiste en cómo las representaciones sociales que forjamos sobre la realidad influyen en la manera en que interactuamos con ella, y cómo de ello se deriva su relevancia política.

Vich pasa revista, de esta manera, a diversos imaginarios sobre la sierra, con ejemplos de carácter más reciente. Señala el carácter “estático” o atemporal, resistente al cambio y a la modernidad; la asociación con la barbarie (entendida en oposición a la civilización), con una cultura inferior y degradada; la imagen de un territorio diverso y difícil de manejar, pero virgen y lleno de riqueza natural, y, por lo mismo, el lugar de lo más profundo y auténtico del país; un escenario violento y conflictivo; y un lugar al que el capitalismo y la modernidad deben ingresar para sacarla del atraso, “como un territorio que se debe volver a conquistar” (Vich 2010: 164). El autor señala que estos imaginarios circulan y se superponen en la sociedad peruana. Constata la incapacidad del discurso oficial para entender las necesidades de esta región y producir un diálogo horizontal, de manera que se genera una cultura autoritaria donde las decisiones no son consultadas, sino, más bien, impuestas a la población.

En esta misma línea, se puede constatar que, así como la visión de los Andes asociada al atraso sigue presente, la visión de su población como “obstáculo para la

integración” y contraria al desarrollo de la nación parece haberse reeditado en los últimos años. Vich (2010) señala que esto es así en el caso de la sierra. Yo quisiera enfatizar aquí cómo estas etiquetas se han extendido para el caso de la población indígena amazónica. A esta, en un principio, se le negó la misma denominación que a los indígenas de los Andes: fueron considerados y denominados “salvajes” en contraste con los andinos, considerados “semicivilizados”, o fueron ignorados, y la Amazonía fue considerada como un espacio largamente despoblado y vacío. Esta imagen de la Amazonía constituyó la base de varios de los proyectos de colonización, tanto en el siglo XIX (lo que propició la inmigración europea) como en la década de los sesenta, bajo el gobierno de Belaúnde (lo que propició la inmigración serrana, a modo de “válvula de escape”, del exceso de población en dicha región).

La imagen de la población indígena amazónica como obstáculo para el desarrollo se ha puesto en circulación en los últimos años como parte de discursos de modernización, ligados, a su vez, a proyectos e intereses concretos en la explotación de hidrocarburos y maderas finas. Un ejemplo ilustrativo de este discurso se puede encontrar en el conocido artículo que el presidente García (2007) publicó en el principal diario nacional a poco más de un año de su segundo gobierno, sobre lo que llamó el “síndrome del perro del hortelano”.<sup>6</sup> En el artículo en cuestión, García asevera que:

Hay muchos recursos sin uso que no son transables, que no reciben inversión y que no generan trabajo [...]. El primer recurso es la Amazonía. Tiene 63 millones de hectáreas y lluvia abundante. En ella, se puede hacer forestación maderera especialmente en los 8 millones de hectáreas destruidas, pero para eso se necesita propiedad.

García propone la imagen de un espacio despoblado y vacío cuando se refiere a recursos sin uso y a la necesidad de propiedad. No es la primera vez, como ya mencionamos, que la Amazonía es caracterizada de esta manera: como espacio “vacío”. Y si bien es cierto que esta región presenta una baja densidad demográfica, no es menos cierto que existen 3.675.292 habitantes en la región, de acuerdo con el censo del 2007, lo que incluye a 1.509 comunidades nativas, con derechos de propiedad sobre sus tierras.

García también hace referencia a la población en este texto, pero para recalcar justamente su carácter de “obstáculo”. Así, se refiere al pequeño productor

---

6. Existen diversos análisis y comentarios sobre este artículo. Véase, por ejemplo, Manrique (2009) en relación con la propuesta económica y la postura frente a las comunidades indígenas que plantea, y García (2010) acerca del mensaje ideológico que conlleva y el rol de los medios de comunicación. Chirif (2010) plantea que la postura que plantea el artículo ha tenido serias consecuencias entre los pueblos indígenas amazónicos.

rural, la comunidad campesina (muchas veces indígena), el “nativo selvático” e incluso los pescadores artesanales como una población que no aprovecha lo que tiene, debido a sus carencias: “[Existen] tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos”. Ello, al parecer, se debe a políticas previas equivocadas (como la reforma agraria, por ejemplo): “Para que haya inversión se necesita propiedad segura, pero hemos caído en el engaño de entregar pequeños lotes de terreno a familias pobres que no tienen un centavo para invertir”.

Todas estas familias pobres, pequeños propietarios, pobladores rurales, entre otros, constituirían, por ello, una rémora para el desarrollo económico y el progreso del país, y serían culpables del atraso nacional y de la propia miseria en la que viven. De acuerdo con García, la considerable inversión necesaria para aprovechar los recursos del país debe venir de ciertos grupos. El presidente señala, al referirse a las hidroeléctricas y a la venta de energía a países vecinos, que “Eso tienen que hacerlo grandes capitales privados o internacionales que necesitan una seguridad de muy largo plazo para invertir miles de millones y para poder recuperar sus inversiones”.

Solo estos grupos, entonces, podrían lograr que el Perú aproveche sus ingentes cantidades de recursos naturales, lo que permitiría el desarrollo y el crecimiento económico. El discurso presidencial parece ir acompañado de decisiones políticas agresivas que están reconfigurando el panorama social y económico de la región: un estudio reciente (Finer y Orta-Martínez 2010) señala que, en los últimos cuatro años, se han concesionado más tierras de la Amazonía peruana para la exploración y explotación de petróleo y gas que en ningún otro periodo registrado desde 1970. Para diciembre del 2009, existen 52 concesiones de hidrocarburos activas, que cubren más del 41% de la región —frente al 7% en el 2003—, con previsiones de que podrían llegar a alcanzar el 70% de este territorio selvático en los próximos años. Las concesiones activas de hidrocarburos cubren el 55% de las tierras tituladas de las comunidades indígenas, el 17% de las áreas naturales protegidas por el Estado peruano, y el 61% de las reservas territoriales donde se ubican pueblos en aislamiento voluntario. Quizás, si la Amazonía fuera en efecto un territorio “vacío”, en el cual sus recursos no están “en uso”, como señala García, esto no sería un problema. Pero, al no ser así, este panorama nos pone frente a la posibilidad de una multiplicación de conflictos. En efecto, las imágenes del territorio, la población que lo habita y las actividades que se desarrollan en él vuelven a ser objeto de disputa. Más aún las identificaciones étnico-raciales emergen nuevamente entre los términos de discusión.

Esto se ha puesto en evidencia en diversos hechos, y entre los más significativos se encuentra el sucedido en junio del 2009 en Bagua, en la selva norte del

Perú. En Bagua se produjo un enfrentamiento entre indígenas amazónicos, por un lado, que llevaban más de un mes protestando por la imposición de decretos supremos que atentaban contra sus derechos, y, por otro, los policías enviados a controlar la situación.<sup>7</sup> Esta tuvo varias muertes como resultado. En ese momento, el Ministerio del Interior difundió un video muy cuestionado en el que se resaltaba el “salvajismo” y “ferocidad” de la población indígena, y con el que se buscaba reavivar quizás antiguos estereotipos sobre la misma.

Unos meses después, en enero de 2010, al momento de la presentación del informe de la comisión encargada de investigar estos hechos, se difundió la foto de un policía desaparecido, golpeado y rodeado por indígenas con lanzas.<sup>8</sup> En ambos momentos, circularon ampliamente dos productos audiovisuales que han tratado de desacreditar a una población que reclama contra una legislación que ignora y perjudica sus derechos sancionados por el Estado peruano. Sin embargo, hemos sido también testigos de cierta resistencia de parte de la población a aceptar estas imágenes, la emergencia de discursos contestatarios al poder central, de muestras de solidaridad frente a lo que se percibe también como abuso de autoridad, injusticia y postergación. Las organizaciones indígenas han contrapuesto sus propias imágenes y discursos en relación con el territorio que habitan, lo que significa para ellos y la legislación que las ampara respecto de su uso y manejo.

Existe, pues, una disputa en relación con las representaciones sobre el territorio y su población, pero también existen reclamos concretos. Estos tienen que ver con las consecuencias de estas representaciones en la vida de las personas, las cuales han quedado oscurecidas por las imágenes dominantes avaladas por el poder central, aunque estas no han logrado imponerse totalmente como legítimas. Sobre este aspecto, los correlatos de las representaciones de territorios y gentes, me detengo en la siguiente y última sección.

---

7. Me refiero a los decretos supremos 1020, 1064, 1089, 1090, entre otros, que vulneran los derechos sobre el territorio, reconocidos tanto por la legislación nacional (Ley de Comunidades Nativas) como internacional (como el Convenio 169 de la OIT), y promulgados en el marco de las facultades especiales que se le otorgó al Ejecutivo para la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Como señala Chirif (2010), estos decretos fueron los verdaderos causantes de las protestas en Bagua, y no la supuesta ignorancia de la población o su manipulación por terceros.

8. Las organizaciones indígenas han manifestado sus dudas sobre la autenticidad de la foto.

## La materialidad de los imaginarios: desigualdades vividas

Los imaginarios a los que nos hemos referido en las secciones anteriores no son meras curiosidades antropológicas, sino que tienen implicancias concretas en la vida de las personas. Una forma de ver esto es a partir de los servicios que el Estado ofrece y cómo estos se vinculan, consciente o inconscientemente, con este entrelazamiento de delimitaciones espaciales y étnico-raciales. Diversos ejemplos provenientes del campo de la salud, la educación y la lucha contra la pobreza resultan ilustrativos.

En el caso del sector salud, encontramos que el principio de interculturalidad se ha ido incorporando en su política a partir de la década de 1990, en particular medidas específicas como la atención a mujeres indígenas mediante el parto vertical, la forma tradicional en que mujeres andinas y amazónicas acostumbran a dar a luz (Nureña 2009). En la década de 1990, se empezó a realizar este servicio en centros y postas de salud de ámbitos rurales, y, en el 2005, se normó. Sin embargo, este servicio está disponible básicamente para mujeres indígenas rurales, por lo que estaríamos frente a lo que el autor denomina una “ruralización de la agenda intercultural”; es decir, las poblaciones indígenas que residen en las ciudades no tendrían acceso a servicios específicos como los tiene la población de las zonas rurales.

Aquí puede observarse el entrelazamiento entre etnicidad y territorio ya señalado. Así, la construcción de imágenes que ligan la “indigeneidad” con la pertenencia a un territorio dado se plasmaría en la oferta de servicios y estrategias de protección social, de modo que los servicios interculturales resultan disponibles para los usuarios indígenas en tanto permanezcan “en su lugar”, pero los servicios cesan de estar disponibles en la urbe, como si los indígenas cesaran de serlo al desplazarse al escenario urbano.

Más preocupante aún resulta el hecho de que, a pesar de esta voluntad explícita por un enfoque más intercultural en el ámbito de las políticas públicas, a una escala micro, se siguen identificando un conjunto de problemas en relación con el trato que reciben los usuarios, más aún si son indígenas y rurales. Así, estudios sobre la atención en establecimientos de salud a mujeres indígenas rurales en el Cusco muestran evidencias de maltrato, trato desigual, imposición de tratamientos y “castigos” cuando no cumplen las demandas del centro de salud, así como la existencia de supuestos estereotipados sobre las mujeres indígenas (Huayhua 2006, Cárdenas 2007).

En cuanto al ámbito de la educación, si bien la interculturalidad es un principio rector de todo el sistema educativo en teoría, en la práctica, su ejecución se da únicamente en el ámbito de la Educación Bilingüe Intercultural (EBI). Y, aun así, la educación en la propia lengua todavía está lejos de ser una realidad para todos los niños y niñas indígenas. Zavala (2007) reporta que solo 11% de los alumnos y 18% de los centros de educación primaria que se ubican en zonas rurales vernáculo-hablantes participan en programas de educación intercultural bilingüe. La EBI se concibe básicamente como un servicio para pueblos indígenas y para zonas rurales, lo que complica su implementación en zonas urbanas. De esta forma, si los niños indígenas migran del campo a la ciudad, pierden la posibilidad de estudiar en su propia lengua, lo que constituye una variación del principio ya señalado de “ruralización de la interculturalidad”.

Por otro lado, el hecho de que, orgánicamente, la Dirección de EBI está subsumida en la Dirección de Educación Rural y Bilingüe Intercultural y no al mismo nivel que las direcciones de educación inicial, primaria y secundaria nos muestra que esta se encuentra relegada a un espacio marginal, y que las decisiones que afectan al conjunto de la educación nacional se toman al margen de ella.

En trabajos anteriores, he demostrado cómo las interacciones en un ámbito cotidiano en el sector educación dejan mucho que desear, ya que los alumnos rurales e indígenas son considerados de manera desigual por sus maestros, sobre la base de un conjunto de estereotipos derivados de su procedencia étnica y residencial. Ello conduce a muy bajas expectativas hacia ellos y a poca confianza en sus capacidades (Ames 1999, 2001). El trato desigual y hasta violento puede producir un conjunto de dificultades para la adaptación de los niños y niñas indígenas al sistema escolar (Ames et ál. 2010), con lo cual no es extraño encontrar, entre ellos, mayor repetición y abandono, a la par que bajos resultados de aprendizaje (Ames 2008). Todo ello se refleja en el hecho de que el Perú exhibe los resultados de aprendizaje más desiguales en América Latina entre su población rural y urbana, y estos son a favor de la última (UNESCO-OREALC 2008).

Finalmente, un reciente trabajo de Huber et ál. (2009) sobre el Programa de Apoyo a los más Pobres, Juntos, de transferencias condicionadas, ha reportado que existe maltrato de los propios funcionarios estatales encargados de ofrecer servicios a los beneficiarios, ya sea en el banco al recibir el pago, o en el puesto de salud o la escuela. De acuerdo con los autores, “en algunas localidades se ha observado un rechazo frontal al Programa en representantes de los sectores que, se supone, son sus principales aliados: salud y educación. Muchos funcionarios públicos dejan entender a las beneficiarias que reciben una ayuda del Estado que, en el fondo, no merecen” (Huber et ál. 2009: 101). Aunque el programa no está

dirigido a población indígena, sino a aquella en extrema pobreza, en la realidad, esta última coincide, en buena cuenta, con la primera. Ello hace de la interculturalidad una temática y necesidad recurrente en el análisis de la implementación del programa, aunque no ha sido contemplada en su diseño. A pesar del objetivo declarado de promover derechos y ciudadanía, algunos promotores de Juntos establecen una relación vertical e impositiva con la población beneficiaria, al exigir condiciones que el programa no contempla. Se han generado, además, un conjunto de mitos alrededor del Programa, que se basan en estereotipos de raíces claramente culturales.

Estos ejemplos ilustran, por un lado, cómo la desigualdad étnico-racial y su entrelazamiento con criterios de carácter geográfico y territorial se inscriben en las estrategias de protección social del Estado, y, por tanto, tienen implicancias directas en el tipo y la calidad de los servicios y la atención que reciben los habitantes de un territorio dado. Por otro lado, ilustran la forma en que la asociación entre pobreza y territorio permite identificar espacios acotados donde concentrar los “programas focalizados” o “el gasto social”, una operación característica del contexto neoliberal, que agudiza, de esta manera, el vínculo entre el territorio y sus habitantes con propósitos bastante prácticos en lo que respecta a la política pública y la asignación presupuestal.

Las desigualdades que se expresan en los mecanismos y las formas en que se construyen las imágenes del territorio y de sus habitantes hacen que estas representaciones constituyan algo más que una mera curiosidad. Exigen, por ello, un examen más crítico de los proyectos políticos, sociales y culturales que reflejan o que buscan legitimar.

## Reflexiones finales

El factor étnico-racial mantiene aún una importante presencia en la actualidad, y está lejos de formar parte de una discusión del pasado. Las preguntas que se han planteado respecto de si es una herencia del pasado o una creación del presente, un rezago colonial o una construcción poscolonial nos han ayudado a ver que no podemos caer en opciones dicotómicas o rígidas. Necesitamos, por el contrario, considerar la mayor o menor centralidad del factor racial en la configuración de desigualdades sociales en diversos contextos, discutir su “densidad histórica” desde distintas perspectivas, y examinar con mayor detalle cuánto han cambiado los comportamientos y mentalidades, así como en qué formas, quizás de carácter híbrido, se expresan viejas y nuevas desigualdades.

Para enfrentar esta situación, necesitamos propuestas teóricas y metodológicas más flexibles, que nos permitan ver las formas y mecanismos mediante los cuales lo étnico racial se está expresando, re-creando, actualizando y fundiendo con otros criterios de jerarquización.

He resaltado, en este trabajo, el tema del territorio y cómo lo racial se define también en función de procedencia, origen, residencia, ubicación, puesto que me parece una entrada novedosa y prometedora al tema. En un trabajo presentado recientemente y realizado en los Andes centrales (Valdivia et ál. 2010), se señalaba que ya no se discrimina por el color de piel, pero sí se discrimina a las mujeres con polleras, que vienen de las alturas, de las zonas que se construyen como más indígenas: lo indígena, lo racial, lo étnico se define entonces en términos territoriales. Por tanto, es necesario ver al racismo no solo como una cuestión fenotípica, sino también en su entrelazamiento con otros criterios de jerarquización. Esto es necesario para poder enfrentar la aparente paradoja de encontrarnos en un contexto de democratización, de modernización, de crecimiento, en el que, sin embargo, persiste la desigualdad y la exclusión. Necesitamos, entonces, comprender las respuestas excluyentes en contextos de integración o en medio de las demandas por inclusión, y prestar atención a las resistencias a estos procesos, y también es importante identificar y señalar los cambios y avances positivos.

Así, más que ofrecer una respuesta, este trabajo quiere plantear preguntas para una agenda de investigación que indaguen cómo se está recreando la desigualdad, en qué nuevos términos, a qué nuevos elementos de diferenciación y “distinción” se apela, qué nuevas delimitaciones se establecen dentro y entre grupos sociales, y qué “viejas” jerarquías se “cuelan” en estas nuevas categorías. Ello nos permitirá comprender mejor la complejidad de los procesos en marcha y sugerir quizás las formas en que debemos enfrentarlos para lograr una efectiva inclusión e integración.

# TECNÓCRATAS Y EGRESADOS DE UNIVERSIDADES ESTADOUNIDENSES

EL SABER ECONÓMICO EN LA CONSTRUCCIÓN  
NEOLIBERAL EN COLOMBIA<sup>1</sup>

CONSUELO URIBE

A partir de la década de los setenta, durante los ochenta y, decididamente, en los noventa, se realizaron reformas que condujeron a la instauración del neoliberalismo en la mayoría de los países latinoamericanos, tanto en el marco institucional y macroeconómico como en la organización de servicios sociales clave. Ello incluyó la privatización de empresas públicas, la liberalización del control de cambios, el desmonte de aranceles a las importaciones, la firma de tratados de libre comercio, y reformas a los mercados laboral, de capitales y de bienes y servicios. En materia de servicios sociales, las reformas en el sistema de pensiones, de salud y de servicios públicos fueron las más significativas.

Este proceso se fundamentaba en la búsqueda de la ampliación de mercados a escala global, que empezó a surgir con fuerza desde los años setenta, por la convicción de que era la única vía para lograr mayor crecimiento económico. Por otra parte, la región vivió, en los ochenta, como resultado de la crisis de la deuda, la severa aplicación de las fórmulas de ajuste estructural impartidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Estos préstamos, a diferencia de los anteriores, no iban destinados a proyectos o sectores específicos, sino a ajustes al conjunto de la política macroeconómica y a la organización del Estado y sus servicios, en busca de la estabilización financiera y la renegociación de la deuda externa. Para comienzos de los años noventa, todos los países de la región habían recibido préstamos de este tipo, con la aplicación del conjunto de recetas

---

1. Agradezco los comentarios realizados a una primera versión de este artículo por parte de Jorge García García, Tomás Uribe Mosquera y Jairo Núñez Méndez.

que caracterizaban al Consenso de Washington. El cúmulo de procesos destinados a propiciar la globalización de los mercados y la aplicación de las fórmulas del Consenso significaron un cambio de paradigma en los órdenes económico, social e institucional. Este giro implicó distanciarse del modelo de sustitución de importaciones que entonces primaba y que había sido impulsado desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Aunque estas políticas provenían de las entidades de Bretton Woods por medio del condicionamiento de los préstamos de ajuste estructural, su implementación no hubiera sido posible sin la existencia de una élite de profesionales que impulsaron las reformas dentro de cada país. Dicha élite estuvo conformada en particular por economistas que vinieron a reemplazar al grupo de abogados e ingenieros que entonces predominaban en el sector público. En este trabajo, se analizará cómo influyó en el cambio de paradigma y en la instauración del neoliberalismo la formación de una élite de economistas colombianos vinculados a un centro académico de Bogotá, en el pregrado, a universidades de los Estados Unidos, en el posgrado, y a un circuito clave de entidades nacionales e internacionales. Estos dos tipos de vínculos fueron determinantes para la implementación de las reformas neoliberales en el país. Si bien se dará una mirada a otros países para poner en contexto un proceso de alcance regional, en este artículo, se analizará el caso colombiano.

El momento de la instauración del neoliberalismo en Colombia es difícil de precisar. Aunque la llamada “apertura económica” que consolidó el modelo en el país ocurrió en el periodo 1990-1994 (gobierno de César Gaviria), el proceso se inició antes y fue desarrollándose de manera gradual. Para este trabajo, se ubicará el inicio de las medidas neoliberales con el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), durante cuya administración ocurrió el primer proceso de ajuste macroeconómico acordado con el FMI (véase el anexo 2, p. 64). Los economistas que se consideran protagonistas en dicha instauración (véase el anexo 1, p. 58) cumplen con la condición de haber estado en una posición directiva de entidades de manejo económico en una fecha posterior a 1980. Para los economistas más jóvenes, su inclusión en la lista se refiere, más que a la instauración del neoliberalismo, a su consolidación.

Por neoliberalismo nos referimos al conjunto de políticas que implican: (a) liberación del mercado laboral, (b) liberación del comercio exterior, (c) liberación del mercado de capitales, (d) privatización de empresas estatales, y (e) reformas a los sistemas de salud y de pensiones para introducir intermediarios privados. Además del establecimiento del neoliberalismo como doctrina económica traducida en políticas públicas y en un cuerpo de normas jurídicas, se estudiará también

cómo ocurrió la institucionalización del modelo de análisis econométrico y de la economía neoclásica en el estudio y diagnóstico de buena parte de los fenómenos sociales.

## **El modelo de sustitución de importaciones (ISI) y la integración regional**

Para entender contra qué se rebelaron los economistas que implantaron las reformas neoliberales en América Latina, es preciso examinar cuál era el modelo económico y jurídico predominante en el momento que precedió a su protagonismo. La perspectiva de Raúl Prebisch y del equipo de la CEPAL que los llevó a plantear el modelo ISI, a finales de los años cuarenta, era estructuralista. La economía mundial fue definida como interdependiente, con un poderoso centro autónomo rodeado por economías periféricas dependientes. Esto, según la teoría, producía términos de intercambio desiguales, con consecuencias económicas, sociales y culturales de dependencia que reforzaban la condición periférica de la región.

Se consideraba que el cambio de este modelo implicaba modificar la arquitectura sobre la cual descansaba. Con un marcado tinte keynesiano, el cambio debía ser impulsado por los Estados nacionales mediante una doble estrategia: exportaciones provenientes del agro e industrialización que reemplazara los bienes importados. Las políticas propuestas en el marco del modelo fueron cambiando a lo largo de las décadas. Según Valpy, el modelo pasó por tres fases: en la primera, se propuso una sustitución simple de bienes de consumo por productos importados; en la segunda, se propuso la producción de bienes intermedios y de consumo durable; en la tercera, se trataba de lograr la producción de bienes de capital (Valpy 1998).

Aunque el modelo proponía propiciar el desarrollo “hacia adentro”, la propuesta fue complementada con mecanismos de integración para dinamizar el comercio intrarregional, ampliar los mercados de los países y mejorar los términos de intercambio. Así, se conformó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en 1960, con once países miembros, con el propósito de crear una zona de libre comercio. Este organismo, reemplazado en 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), no cumplió con sus expectativas, ya que en ninguna de sus dos versiones el comercio intrarregional superó el 15% de su intercambio combinado. Un documento de la CEPAL afirma sobre ella:

Sin embargo las modalidades de negociación aplicadas en ALALC fueron esterilizando buena parte de la iniciativa. Los productos incluidos en las listas negociadas

no siempre eran los más significativos en el comercio recíproco, y permanecía gravado todo producto no incluido en las mismas. De hecho las prácticas proteccionistas prevalecieron sobre las intenciones integracionistas, y el incremento del comercio recíproco atribuible a la liberalización comercial resultante resultó bastante moderado. (CEPAL 2009)

Como un organismo más propicio para sus condiciones específicas, los países del área andina conformaron en 1969 el Pacto Andino, que tenía como primer objetivo “Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social”. El grupo de países que lo conformó incluía a Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador y Chile y, desde 1973, a Venezuela. En 1993 se convertiría en la Comunidad Andina de Naciones.

La creación de un mercado subregional se concibió como una división del trabajo en forma de repartición sectorial de los bienes producidos, supuestamente complementarios. La integración no se daba por la libre circulación de bienes y de mano de obra, como en la Unión Europea, sino por la naturaleza compartimentada de la producción. La producción de bienes se repartió de manera ilógica: por ejemplo, a Colombia le correspondió producir camperos<sup>2</sup> aunque su ventaja en ello no era clara, y a Bolivia le correspondió la fabricación de tuberías de polícloruro de vinilo (PVC), por lo que estos tubos no se encontraban fácilmente en Colombia (Echavarría 1987: 9). Esto formaba parte del enfoque de la planificación como máxima racionalización económica y comercial, pero primó un reparto ineficiente y reñido con la lógica del mercado.

El agotamiento del modelo empezó a notarse desde mediados de los años setenta, pero se hizo evidente con la crisis de la deuda. Una de sus manifestaciones fue la inflación elevada, producida por el excesivo gasto público. Esta fue del 395,2% en promedio anual en el decenio 1980-1990 en Argentina, 284,3% en Brasil y 70,3% en México, lo cual erosionó los salarios reales. Además, el crecimiento fue insuficiente, ya que, para la región, fue de un promedio anual del 3% entre 1970 y 1990 (Riveros 2003).

---

2. En Colombia y otros países, se conoce como camperos a los automóviles diseñados para recorrer rutas rurales, especialmente aquellos con doble tracción.

## El papel de la planificación

La planificación formaba parte de la agenda de la CEPAL, del Banco Mundial y de las agencias de cooperación de desarrollo como USAID (Bruton 1998: 911). A mediados de los años cincuenta, todos los países de la región habían establecido organismos de planificación.<sup>3</sup> En Colombia, el establecimiento del Consejo Nacional de Planificación siguió a la llegada de la primera misión del Banco Mundial, y culminó, en 1962, con la creación del Departamento Nacional de Planeación. Aunque el papel de la planificación era establecer prioridades de inversión y de política económica general, la aplicación de un esquema de “planificación integral” a la francesa para Colombia, impulsada por la CEPAL, fue criticada por Albert Hirschman (Hirschman 1958).

Como forma de hacer operativa la planificación, en los años sesenta, se crearon regiones de características similares a partir de los departamentos o provincias. Esto se tradujo en la instauración de corporaciones de desarrollo en el ámbito subnacional, a cargo de la planeación y la elaboración de proyectos de infraestructura. Las cabezas de estas entidades eran nombradas desde la capital aunque estaban asesoradas por un consejo regional, en un ejemplo de desconcentración antes que de descentralización (Finot 2003:7).

La creación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en 1962, dentro de la CEPAL, como organismo que acompañaría a la Organización de Estados Americanos (OEA) en la implementación de la Alianza para el Progreso, buscó promover la planificación como método para dirigir la economía y la inversión. El ILPES no solamente fue un centro de doctrina económica que producía libros de texto, sino que formó a un grupo nutrido de profesionales (Love 2005: 119). En uno de sus textos, se detallaban técnicas para ejecutar la planificación sobre la base de la estimación de tasas de productividad marginal de tipo “social”; así, se mostraba cómo “seleccionar sectores y proyectos de sustitución de importaciones de acuerdo con el criterio de productividad social marginal del capital” (Bielschowsky 1998).

Con el paso del tiempo, ILPES, bajo la dirección de Celso Furtado, se concentró en orientar a las oficinas de planificación de los países latinoamericanos, algunas de las cuales tuvieron representaciones nacionales del Instituto (Sunkel

---

3. En algunos casos, además, se crearon entidades de fomento a la producción unas décadas antes. Así, en Chile, en los años cincuenta, se fundó la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que ayudó a la creación de empresas nacionales de energía, comunicación, petroquímica, y, luego, bajo el gobierno de Allende, tomó la administración de las empresas nacionalizadas (Huneus 2000: 487).

1997). Era tanta la fe en la planificación que se incluían planes de inversión, políticas de impulso a la producción y al consumo, y se llegaba al punto de confiarle el manejo de la inflación, que se creía causada por cuellos de botella en la producción. La utilización de la planificación en la propuesta e implementación de planes de desarrollo y de planes de inversión configuró el denominado “desarrollismo”.

## El papel de los economistas en el cambio de paradigma

La transición a una nueva forma de liberalismo se ha señalado también como el cambio de la hegemonía de abogados e ingenieros a la de los economistas. En lo que respecta a visión del mundo, se ha señalado que ello implicaba pasar de una perspectiva que reproducía el orden mundial de la primera mitad del siglo XX, en el que Europa todavía dominaba, al de la posguerra, en el que Estados Unidos se erige como potencia mundial (Dezalay y Garth 2002: 17-18). El empleo de herramientas estadísticas y modelos matemáticos, las series históricas, el lenguaje técnico de variables expresadas en valores, y la presentación de resultados que parecen libres de ideología y “basados en evidencia empírica” constituyen el paradigma que reemplaza a una narrativa de la planificación y de la lógica jurídica.

El ascenso de los economistas a la conducción de entidades preponderantes en la conducción estatal latinoamericana desde los años setenta ha sido estudiado por diversos autores.<sup>4</sup> La élite de profesionales que Centeno y Silva (1997) y Domínguez (1996) denominan *tecnopols*, es decir, tecnócratas que hacen política, aparece en los años noventa, antecedida por el grupo de los tecnócratas. Sobre la base de estudios de caso, Domínguez señala que estos, a diferencia de los tecnócratas, no desdeñan el campo de la política, sino que lo emplean para que las políticas económicas puedan ser implementadas (Domínguez 1996: 4). Este autor también encuentra que su influencia fue determinante para una mayor liberalización política y democrática, al tiempo que se liberaban los mercados. Centeno, en cambio, no ve en los tecnócratas una ganancia en el campo de la democracia (Centeno 1994).

Los estudios de pregrado en economía fueron necesarios para este ascenso, aunque no suficientes. Los doctorados en economía en Estados Unidos, el

---

4. Véanse Fourcade (2002), Biglaiser (2002) y Domínguez (1996) para varios países de la región; Huneus (2000), Markoff y Montecinos (1993), Montecinos (1998 y 2005) y Valdés (1995) para Chile; Centeno (1994), Centeno y Silva (1997) y Babb (2006) para México; y Kalmanovitz (1986 y 2002), Palacios (2001 y 2003), Estrada (2004 y 2005), Ahumada (1996) y Fajardo (2002 y 2009) para Colombia.

reconocimiento de la academia del Norte, en inglés y en revistas anglosajonas serían necesarios para la legitimación profesional universal de los economistas del Sur, que, además, les brindaba una posibilidad de la que carecían las élites de abogados: trabajar para entidades financieras internacionales o en instituciones académicas estadounidenses (Dezalay y Garth 2002: 29).

El grupo de los llamados Chicago Boys que transformaron a Chile después del golpe de Estado de Pinochet, en 1973, consistió originalmente de treinta economistas de la Universidad Católica de Chile, quienes, entre 1956 y 1964, recibieron su título de maestría o doctorado en economía en la Universidad de Chicago. Esto fue posible por un acuerdo firmado directamente entre la universidad chilena y la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, que contó con la financiación de la Agency for International Development (AID). A partir de 1964, la Universidad Católica buscó nuevas fuentes de financiación, con las Fundaciones Ford y Rockefeller, la OEA, la Oficina de Planificación (ODEPLAN) y el Banco Central, en un programa que se extendió hasta mediados de los setenta. En ese programa, se formó un centenar más de economistas que estudiaron en Chicago (Biglaiser 2002: 275-276).

Argentina tuvo, en los años sesenta, un programa similar de entrenamiento de economistas, gracias a un acuerdo entre la Universidad Nacional de Cuyo, en Mendoza, y la Universidad de Chicago. Entre 1961 y 1967, la AID becó a 27 economistas en el marco de este acuerdo. El acuerdo incluía a la Universidad Católica de Chile, cuyos profesores llegaron a enseñar en la Universidad de Cuyo. Luego, entre los sesenta y los setenta, las Fundaciones Ford y Fullbright y la OEA otorgaron becas con destino a otras universidades, como Harvard, Massachusetts Institute of Technology (MIT) y la Universidad de California en Berkeley. A diferencia de lo ocurrido en Chile, cerca de la mitad de estos becados no regresó a su país debido a los bajos salarios allí imperantes (Biglaiser 2002: 277-278). Este tipo de trayectoria constituyó un patrón común a varios países del área. Colombia no fue la excepción.

## La instauración del neoliberalismo en América Latina

Las primeras medidas para la instauración del neoliberalismo tuvieron que ver con el manejo de la inflación. La experiencia había demostrado la superioridad de la economía neoclásica y del manejo monetarista de la inflación sobre el enfoque anterior, que consistía en el control de la tasa de cambio por los bancos centrales como mecanismo para financiar un modelo de intervención estatal.

Dicha perspectiva había permitido, en Europa, la financiación del Estado de Bienestar y el pleno empleo, mientras que, en América Latina, el Estado impulsó el modelo ISI para propulsar la industrialización “hacia adentro” mediante la protección de sus industrias nacionales. Además de liberar la tasa de cambio, las primeras medidas para la institucionalización del neoliberalismo consistieron en la liberalización del mercado de capitales (Fourcade y Babb 2002: 537).

Chile fue el primer país de la región y uno de los primeros en el mundo en instaurar el modelo neoliberal. El ascenso de los Chicago Boys se inicia con la dictadura de Pinochet, y se consolida en 1975. Un año antes, el país había acudido al FMI para enfrentar su déficit fiscal, una inflación que rozaba el 320% y un crecimiento negativo del Producto Interno Bruto (PIB); estas condiciones eran heredadas de tres años de gobierno de Salvador Allende, que había nacionalizado industrias, expropiado tierras e intervenido el sistema productivo. El grupo de economistas, desde los Ministerios de Economía y Finanzas, así como el llamado grupo de “gremialistas”, que se preocupaban por los cambios institucionales y jurídicos, se unieron a los profesionales de los organismos de planificación y fomento (ODEPLAN y CORFO) para llevar a cabo sus reformas (Huneus 2000: 487). Este grupo se oponía al equipo que había dominado en la CEPAL y que gravitaba alrededor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), creada a comienzos de los sesenta en la Universidad de Chile; la Escuela de Graduados en Economía para América Latina (ESCOLATINA); y el Centro de Estudios Socioeconómicos (CESO), también en la Universidad de Chile, donde estaban Theotonio Dos Santos y André Gunder Frank (Sunkel 1997).

Una medida empleada entonces por varias naciones latinoamericanas fue la de pegar la moneda local al dólar. Esto iba directamente en contra de la ideología desarrollista de la CEPAL. Otras medidas incluyeron derogar las regulaciones del mercado laboral, liberar las rutas de transporte, otorgar garantías a la inversión extranjera y habilitar las concesiones mineras. Más tarde, en los ochenta, se privatizarían las empresas estatales. Este proceso llevó a Chile a disminuir de 507 a 27 el número de empresas estatales y a acabar con los bancos oficiales. El “milagro chileno”, por el cual el PIB creció a una tasa de 6,6% anual entre 1978 y 1981, había sido precedido por una caída de casi el 13% en 1974 y 1975. El milagro se detuvo con la crisis de 1982, cuando el PIB cayó en un 14,1%.

La existencia de una dictadura militar como la de Pinochet fue determinante para que las políticas de los Chicago Boys fueran efectivas, pues permitió lo que se han llamado “condiciones de laboratorio” para que el modelo se implantara (Fourcade y Babb 2002: 548). Aunque no eran dominantes en el momento, las ideas de la Escuela de Chicago, en general, y de Friedman y Harberger, en

particular, pudieron ponerse en práctica en un país dado, sin mayor oposición y gracias a una masa crítica de economistas entrenados en ellas. La salida de Chile del Pacto Andino, en 1976, fue un corolario natural del choque de las nuevas políticas con las definidas por el Acuerdo de Cartagena.

El inicio del neoliberalismo en México fue más tardío y coincidió con la crisis de la deuda y el posterior control del FMI del manejo fiscal y monetario. En 1982, el país dejó de pagar su deuda, la cual ascendía al 36% del PIB. Desde los años cincuenta, México empezó a enviar economistas a formarse en los Estados Unidos (EE. UU.), y, para los años setenta, había un buen número de egresados de universidades estadounidenses que, además, habían pasado un tiempo en los organismos multilaterales de desarrollo. La llegada al poder de estos economistas se concretó durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988). Del otro lado, estaba el grupo de “desarrollistas radicales”, vinculados con el gobierno de López Portillo (1976-1982), que habían trabajado en la Secretaría de Patrimonio Nacional. Habían sido entrenados en la Universidad de Cambridge y seguían políticas keynesianas (Babb 2006: 142). De la Madrid nombró a dos economistas entrenados en la Universidad de Yale para que dirigieran el Banco Central y el Ministerio de Finanzas (Fourcade y Babb, 2002: 560). El ascenso de esta élite de economistas graduados en los EE. UU. se hizo más evidente durante los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), él mismo doctor por la Universidad de Harvard, y en el de Ernesto Zedillo (1994-2000). Aunque no hubo una dictadura militar que acallara la oposición a las reformas, el modelo del partido omnipresente, casi ininterrumpidamente entre 1928 y 2000 —del Partido Revolucionario Institucional (PRI)—, contribuyó a la implantación del neoliberalismo.

En Argentina, el ascenso del neoliberalismo se ubica con la llegada al poder de Carlos Menem en 1989. El peso argentino se pega al dólar y se abandona el patrón oro, en lo que se llamó el plan de convertibilidad. El sistema de pensiones y varias empresas estatales se privatizan, se flexibiliza el mercado laboral y se abre el país al comercio exterior. El modelo haría agua en 2000, tras un año en el que el PIB había caído en un 4%. Se decidió abandonar la paridad.

En Colombia, la instauración del neoliberalismo se inicia en los años ochenta, para hacerle frente a la crisis de la deuda. El ajuste estructural se había iniciado en 1985 con la supervisión del FMI, pero fue durante el gobierno de César Gaviria, entre 1990 y 1994, que se realizaron de manera más decidida las reformas que acabarían por instaurar el nuevo paradigma. Así, durante la llamada “apertura”, se realizaron reformas fundamentales: se creó el sistema de comercio exterior; se produjeron reformas al sistema financiero, al mercado de trabajo, al estatuto cambiario, a los sistemas de salud y de pensiones y a las empresas de servicios públicos;

y se privatizaron bancos y aseguradoras (véase el anexo 2, p. 64). Al frente de estas reformas, estuvo un grupo de tecnócratas, economistas y abogados, que, por su juventud, fueron denominados como “el kínder de Gaviria”.

Pero eso no fue lo único que cambió en Colombia en un lapso de apenas cuatro años. En el mismo gobierno de Gaviria, se formó un movimiento constituyente, se aprobó una nueva Constitución Política que reemplazó la existente desde 1886, y se produjo la revocatoria del mandato de los congresistas elegidos en 1990, lo que propició una nueva elección.

## De las misiones extranjeras a los economistas criollos

El inicio de las prácticas de desarrollo en los países de América Latina tuvo dos caminos institucionales: las misiones extranjeras contratadas por los gobiernos beneficiarios o por los organismos multilaterales, y la planificación como herramienta de programación de actividades y recursos y como optimización de las herramientas de la administración pública. En todo caso, se partía de la base de que no había un “talento nativo” que pudiera llevar a cabo la tarea. La planificación era necesaria en un marco de interpretación del subdesarrollo como falta de inversión. Para los años cincuenta, buena parte de los países de la región contaban con planes de desarrollo que eran, casi exclusivamente, planes de inversión en infraestructura (Uribe 2009: 2).

Las misiones económicas extranjeras llegaron a Colombia antes de la creación de los organismos de Bretton Woods. Las primeras fueron las dos misiones Kemmerer,<sup>5</sup> la primera contratada durante la presidencia de Pedro Nel Ospina (1922-1926), y la segunda, en 1930. Como resultado, se estableció el número y nomenclatura de los Ministerios, se expidió una ley sobre establecimientos bancarios y otra sobre el impuesto a la renta, y se reguló el sistema presupuestal. Igualmente, se fundaron el Banco de la República, la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República. En 1929, el gobierno nacional y el gobernador del Valle del Cauca contrataron la Misión Chardon para pedir recomendaciones sobre el sector agropecuario.

El presidente Lleras Camargo, solicitó, en 1958, al gobierno francés un análisis “del potencial y la manera de optimizar los recursos nacionales”. Como

---

5. El profesor Edwin Kemmerer, quien venía de la Universidad de Princeton, además de Colombia, realizó misiones en México, Bolivia, Perú y China. Su contraparte colombiana fue Esteban Jaramillo, ex ministro de Gobierno (1903), de Agricultura y Comercio (1918-1919), de Obras Públicas (1919-1921) y de Hacienda (1927-1929 y 1931-1934).

resultado, se llevó a cabo la llamada Misión de Economía y Humanismo, dirigida por el padre Lebret, que utilizó encuestas sociológicas y se basó en las “necesidades de la población”. La misión realizó un análisis de la situación educativa, propuso un plan quinquenal para la educación y la instauración de la Oficina de Planeación en el Ministerio de Educación Nacional, e incluyó también análisis sobre la minería, la energía, la capacidad tecnológica y la de inversión. Lamentaba la migración de campesinos a la ciudad y las condiciones infrahumanas en las que se establecían al llegar.

La primera misión del Banco Mundial a un país de la región tuvo lugar en Colombia. Liderada por Lauchlin Currie, entre 1949 y 1951, estaba conformada por 14 funcionarios estadounidenses. A diferencia de las Misiones Kemmerer, sus miembros viajaron a varias partes del país. Como resultado, produjo las bases para un Programa de Fomento para Colombia, que se traduciría en un plan quinquenal de inversiones por el 20% del PIB.<sup>6</sup> La misión destacó el bajo nivel de vida de la población y su falta de vivienda y servicios de salud y educación, además de todo tipo de bienes y servicios. Entre las propuestas de Currie, estaba que el excedente de trabajadores del campo migrara a las ciudades y se ocupara en actividades de mayor productividad que la agricultura de subsistencia; esto ayudaría a la consolidación de unidades agrícolas de mayor tamaño y eficiencia, y la mano de obra podría canalizarse a actividades como la construcción. En esto, sus recomendaciones iban en contra de las de Lebret. Además de su informe Operación Colombia, la Misión Currie tuvo como corolario la creación del Consejo Nacional de Planificación, que, además de formular un plan de inversiones, debía atender los aspectos macroeconómicos. Currie, quien permanecería en Colombia hasta su muerte, influyó hondamente en la implementación de los planes de desarrollo y en la formación de economistas en el país.

La Misión de la CEPAL, que llegó en 1954, se concentró, en cambio, en la planificación. Se establecieron los requisitos de consumo, inversión, balanza de pagos, financiación y balance del sector público, y se utilizaron técnicas de programación para análisis y proyecciones de desarrollo sobre la base de la tasa de crecimiento del PIB. En 1958, una segunda Misión de la CEPAL ayudaría a la elaboración del Plan Decenal de Desarrollo (1960-1970), lo mismo que a la de un plan de inversiones de cuatro años. En 1961, cuando se lanzó la Alianza para el Progreso, la CEPAL convenció a los planificadores colombianos para convertir

---

6. Sus inversiones se repartieron así: infraestructura y transporte (30%), vivienda (25%), industria (15%), agricultura (10%), servicios públicos (10%) y energía (10%).

su plan quinquenal en uno decenal, con una meta de crecimiento del 2,5% anual, que era, precisamente, aquella propuesta en la Alianza.

El historiador Oscar Saldarriaga describe la aparición de saberes que acompañan la llegada al país de las misiones extranjeras:

Empiezan entonces a apropiarse nuevos saberes en el orden de la demografía, la economía política, la administración científica del trabajo (taylorización), la sociología y la teoría de la cultura, e ingresarían al país, a partir de la década de 1940, particularmente desde la posguerra, y de la mano de los organismos y las misiones internacionales, los discursos económicos sobre ‘el desarrollo’ y su instrumento por excelencia: la planificación. (Saldarriaga 2003: 234-235)

Casi simultáneamente, entre 1952 y 1953, se contrató a los economistas Albert Hirschman y Jacques Torfs como asesores del Consejo Nacional de Planeación, por recomendación del Banco Mundial (Caballero 2008: 175). Hirschman se oponía a la planificación integral de la CEPAL. Además, consideraba que el crecimiento desbalanceado sería adecuado para los países en desarrollo. En la búsqueda de las “racionalidades ocultas” de cada país, proponía encontrar “procesos de crecimiento y de cambio ya iniciados [...] que a menudo pasaban inadvertidos directamente en ellos, así como a los expertos y asesores extranjeros” (Hirschman 1989: 16). Asimismo los desequilibrios económicos se aplicarían también al desarrollo regional, por lo que las regiones no tenían por qué estar en un nivel armónico. Después de esta primera misión del Banco Mundial, vendrían las misiones de la banca multilateral y del FMI que acompañan normalmente los proyectos de empréstito.

Después de las clásicas misiones extranjeras en las que un grupo de expertos viene al país y da su veredicto, las organizadas a partir de los ochenta contarían con contrapartidas nacionales de igual nivel o involucrarían a economistas colombianos; un ejemplo es el de la Misión Bird-Wiesner (1981), que estudió el estado de las finanzas de los gobiernos subnacionales. Las misiones y comisiones conformadas a partir de los ochenta constan exclusivamente de expertos nacionales, si acaso con el acompañamiento de extranjeros. Fue el caso, entre otras, de la Misión de Empleo (1985), la Misión por la Descentralización (1992) y La Misión de Pobreza y Desigualdad (2006-2008). Es evidente que el talento nacional ha ido reemplazando a los expertos extranjeros en Colombia, igual que ha sucedido en otros países de la región (Babb 2006: 156).

## Ascenso de la élite de economistas y tecnócratas criollos

En Colombia, el ascenso al poder de un grupo de economistas formados en una escuela determinada fue fundamental para la construcción de un régimen institucional y discursivo neoliberal que propugnaba por el libre mercado, el comercio exterior ampliado hacia mercados globales, y la redefinición del papel del Estado. Pero este nuevo régimen fue más allá: instauró también un orden discursivo que adoptó la racionalidad económica y las técnicas econométricas para interpretar cualquier fenómeno social y proponer cambios de orientación de política.

La formación de la tecnocracia que vendría a reemplazar a las misiones económicas y a sus expertos extranjeros se inicia en los años sesenta. La trayectoria, aunque con excepciones, se puede enunciar así: se trata, en su mayoría, de economistas —aunque hay uno que otro ingeniero— que hacen estudios de pregrado en la Universidad de los Andes, salen becados a hacer estudios de maestría y doctorado a universidades de Estados Unidos, regresan al país y se vinculan a alguna de las siguientes entidades: FEDESARROLLO, el Centro de Estudios del Desarrollo (CEDE) de la Universidad de los Andes, el Centro de Investigaciones del Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). La circulación por estas entidades refuerza la aplicación de un “credo” en materia de teoría económica y, a la vez, forma a quienes trabajan allí en dicho credo.

Luego de adquirir experiencia, se mueven a posiciones de mayor responsabilidad en entidades como el Ministerio de Hacienda, como viceministros o ministros; la Junta Monetaria del Banco de la República; la codirección del mismo (creada en 1991) o su misma gerencia; cargos más altos en el DNP, FEDESARROLLO, el CEDE o el Decanato de Economía en la Universidad de los Andes (UNIANDES). Algunos ocupan cargos en los Bancos Mundial o Interamericano de Desarrollo y en el Fondo Monetario Internacional. Finalmente, algunos ocupan Ministerios de ramos afines, como Transporte, Comercio, Minas y Agricultura, o son cabezas de entidades como la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (ASOBANCARIA), el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX), y el Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX), o fungen de embajadores. El anexo 1 hace evidente el patrón descrito.<sup>7</sup>

---

7. En el anexo 1, se presenta un listado de los economistas que han ocupado puestos clave en la conducción económica del país. Incluye a 40 economistas que han ocupado al menos dos cargos altos en entidades decisivas en la conducción económica a partir de 1980. Difiere del cuadro presentado por Palacios (2002: 145-151) en que, este autor, enumera a los 164 economistas colombianos que tenían, hasta el año 2000, un Ph. D. en Economía, no todos los cuales llegaron a ocupar puestos clave.

La pertenencia a la élite de economistas que participan en la conducción de los asuntos económicos se inicia, usualmente, con el ingreso a estudios de pregrado en la elitista UNIANDES. Los estudiantes de dicha universidad provienen de los grupos socioeconómicos más pudientes, ya que pagan los costos de matrícula más altos del país.<sup>8</sup> También, entre estos grupos, se encuentran quienes han hecho sus estudios de pregrado en universidades de los Estados Unidos, que siguen una trayectoria similar a la de los economistas egresados de la UNIANDES. Estudiar allí facilita la cercanía con el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) y, gracias a un programa de formación en posgrado y a convenios con entidades estadounidenses, la formación en universidades de esta nación y, en pocos casos, en el Reino Unido o Francia. Si bien el programa de formación del CEDE fue crítico en la etapa inicial (1963-1970), el relevo lo tomó después el Banco de la República, con sus becas de doctorado en Economía y Derecho Económico.

La importancia de la formación de un grupo nutrido de economistas en el exterior para la implantación de las reformas neoliberales en Colombia ha sido ya señalada por autores como Ahumada (1996: 149), Estrada (2005: 12) y Kalmanovitz. Este último había caracterizado a dicha élite de la siguiente manera:

La ideología neoliberal alcanzó su mayor raigambre durante los años setenta, cuando estudiantes colombianos de las universidades de Chicago, MIT, Rice, Stanford y California encontraron acogida en la fundación privada Fedesarrollo, la Universidad de los Andes, la Asociación Bancaria y el Banco de la República [...] Muchos de estos cuadros ingresaron en las administraciones de López Michelsen y Turbay Ayala y en los gremios interesados para orientar el nuevo curso de la política económica. (1986: 464-465)

Un actor clave en esta transformación fue el CEDE de la UNIANDES, que se convirtió en punto focal de un grupo de economistas que, al regresar al país, se vincularon de nuevo con el Centro a través de un programa de posgrado. Entre 1959 y 1972, este instituto, en convenio con entidades internacionales como la Fundación Ford, la Fundación Rockefeller, el Population Council y el propio programa de entrenamiento del CEDE o de la UNIANDES, envió a hacer estudios de maestría y de doctorado en universidades de Estados Unidos a 33 profesionales,

---

En nuestro listado, hay economistas que no lo tienen. Por otra parte, no todos los economistas en nuestro listado están a favor de una economía neoliberal.

8. En 2009, en la UNIANDES, el valor semestral de matrícula para la carrera de Economía era de US\$4.290; los mismos estudios en otra universidad privada, la Universidad Javeriana, eran de US\$2.260. En la Universidad Nacional, se paga por la declaración de renta de los padres; el valor máximo semestral era, en el mismo año, de US\$2.208, equivalente a diez salarios mínimos mensuales, pero podía llegar a ser menos de uno.

casi todos economistas (Fajardo 2008: anexo). Este esfuerzo y la creación de una masa crítica que después propiciaría el cambio de paradigma es de una dimensión similar a la de los Chicago Boys en Chile, pero con una diferencia: el destino de los becarios no era una única universidad, sino una variedad de ellas.

El cambio de paradigma es explicado por Fajardo: “Se evidencia en el presente artículo la estrecha relación entre la americanización de la economía y el llamado ascenso de los economistas al poder” (Fajardo 2002: 4). Y el papel del CEDE en este proceso es explicado por ella:

La adhesión al desarrollo —capitalista— como forma de organización social permitió consolidar las relaciones científicas en tanto el CEDE, en particular, y la Universidad de los Andes en general, compartían un proyecto político con las entidades donantes de racionalizar las decisiones políticas, a través de la producción y uso del conocimiento económico, y de generar una élite política y científica en el ámbito nacional. (Fajardo 2008: 33)

En contraste, la formación de economistas en la universidad pública colombiana era menos expuesta al mundo anglosajón. Kalmanovitz, quien enseñaba en la Universidad Nacional de Colombia (UNC), la principal universidad pública del país, anota que los economistas formados allí no tuvieron la misma exposición que sus colegas de la UNIANDES, ya que la enseñanza del idioma inglés se estigmatizaba por estar del “lado del imperio”. Se hacían los posgrados de la misma universidad o se aprovechaban becas que los llevaban a Inglaterra o a otros países pese al miedo a ser discriminados en la UNC a su regreso al país (Kalmanovitz 2002: 9). Palacios anota que la Escuela de Economía de la Universidad Nacional fue considerada disfuncional desde comienzos de los cincuenta hasta mediados de los ochenta, y que, al igual que la universidad pública en su conjunto, su Facultad de Economía fue percibida por la élite como un foco de propagación de doctrinas subversivas marxistas (Palacios 2001: 117).

El mismo autor señala que el reemplazo de ingenieros por economistas ocurrió desde los años sesenta. El ascenso de los ingenieros colombianos se había dado a partir de 1930, debido a la importancia dada a los ferrocarriles, las carreteras y la infraestructura. El país producía ingenieros desde los años 1870, mientras que los primeros economistas tuvieron que esperar la creación de la UNIANDES y la culminación de los estudios de sus primeros graduados en 1955 (Palacios 2001: 111). Los ingenieros, además, tuvieron una importante presencia durante el reinado de la planificación. El ejercicio de planificar es muy propio de la formación ingenieril, tanto en sus versiones más técnicas, la civil o la de obras, como en la más “administrativa”, la industrial. Por otro lado, los modelos y la simulación

son técnicas muy utilizadas en esta disciplina, y fueron asimiladas por la economía en sus modelos y en el uso del cálculo diferencial. Por esa razón, varios de los profesionales aquí considerados empezaron sus estudios universitarios como ingenieros y dieron el salto a la economía en posgrado sin problemas.

La hegemonía en ciertos cargos públicos pasó de abogados a economistas desde la década de los sesenta, ya que los segundos eran más internacionalizados que los primeros y contaban con herramientas técnicas que eran necesarias para el nuevo orden (Palacios 2003: 244, Estrada y Puello 2005: 109). Con todo, los abogados no han estado ausentes de la conducción de asuntos económicos en Colombia desde el ascenso de los economistas. Algunos formaron parte de las Misiones y Comisiones enumeradas atrás y estuvieron activos en la definición del orden jurídico que acompañó la instauración del neoliberalismo. En todas las normas jurídicas que fue necesario promulgar, se necesitaron abogados y parlamentarios con formación de juristas (véase el anexo 2 con el listado de normas jurídicas). Pero, con el papel determinante de las Cortes (Suprema de Justicia y Constitucional) sobre el funcionamiento del Estado a partir de la Constitución de 1991, los abogados tienen un poder determinante en decisiones que afectan desde la reelección presidencial (2010) y los servicios a los que tienen derecho los usuarios del sistema de salud hasta los deberes del Estado para con la población en situación de desplazamiento. Las sentencias de estas Cortes tienen importantes efectos económicos sobre los recursos públicos (Clavijo 2001).

El papel de los abogados como parte de las élites de poder en Colombia y su gradual reemplazo por los economistas se facilitó por un elemento que funcionó como bisagra entre los egresados de las dos disciplinas. Este papel lo desempeñó otra universidad privada de Bogotá, la Universidad Javeriana, regentada por la Compañía de Jesús. En su Facultad de Derecho, se formaron cohortes que recibieron simultáneamente el título de abogados y de economistas, un híbrido que duró hasta 1968, cuando la universidad empezó a graduar economistas en otra Facultad. Sin embargo, la Facultad de Derecho mantuvo por algunos años una “Especialización en Ciencias Socioeconómicas”. En el estudio que realizó sobre la formación de élites en cargos públicos en Colombia, François Serres analiza el papel de la Universidad Javeriana y su Facultad de Derecho. En la formación doble de abogados-economistas, se proveyó de un profesional que no se encontraba en otras universidades. El conocimiento tanto de las leyes y del funcionamiento del Estado como de herramientas de análisis económico ponía al abogado en ventaja frente a otros profesionales. El paso de estos profesionales por la Javeriana servía de filtro, en lo más cercano que tenía el país, según el autor, a un proceso de selección meritocrática de los funcionarios públicos (Serres 2004). Como

elemento fundamental en este liderazgo, el padre Gabriel Giraldo<sup>9</sup> incidió, por décadas, en la conducción del Estado por medio de sus consejos y de las opiniones de los profesores que enseñaban en la Facultad.

Uno de los egresados famosos de esta formación fue Luis Carlos Galán; con su asesinato, en 1989, y la toma de sus banderas por parte de César Gaviria, se produjo el descenso en la influencia de los abogados javerianos y el ascenso de los economistas de la UNIANDES. Como dice Serres:

Sin embargo, un poco antes del fallecimiento del padre Giraldo, la Facultad de Derecho de la Javeriana comenzó a perder gran parte de su posición dominante adquirida en los años anteriores [...] UNIANDES toma el relevo. Es así como, especialmente a partir de la llegada al poder del presidente Gaviria y la implementación de la política de apertura, se observa una sustitución rápida de las élites administrativas tradicionales, de formación jurídica, en las cuales los egresados de la Javeriana ocupaban una posición dominante, por nuevas élites de formación económica, en su mayoría egresadas de los Andes, con especialización en los Estados Unidos. (Serres 2005)

Se observa también en Colombia el paso de los tecnócratas a los *tecnopols* antes mencionados. El profesional con doctorado, que ya ocupó los puestos de poder como economista, se mueve al terreno de la política como senador, candidato a la presidencia de la República o asesor económico de políticos en campaña.

## Del poder en las entidades económicas al poder en la racionalidad analítica sobre lo social

Si los economistas formados en la escuela neoclásica tenían herramientas analíticas para responder al naufragio del modelo de sustitución de importaciones, su formación sirvió también para desplazar hacia otros puntos de vista en el campo del conocimiento. Uno de los casos emblemáticos es el de la sociología. Las décadas de los sesenta y setenta implicaron en Colombia un ascenso de la sociología. Estudios como los de Orlando Fals Borda sobre campesinos y su obra con Monseñor Guzmán y Umaña Luna sobre la violencia en Colombia, así como sobre la producción de ciencia propia y colonialismo; los trabajos de Virginia Gutiérrez de Pineda sobre la familia; de Ernesto Guhl acerca de geografía; de Darío Mesa sobre historia, entre otros, atestiguan del prestigio con el que se inició la sociología en el país a finales de los cincuenta y comienzos de los sesenta. Quizás la más

---

9. Gabriel Giraldo (1907-1993) fue un académico y sacerdote jesuita que desempeñó, durante cuarenta años, el cargo de decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Javeriana.

importante contribución de la sociología colombiana la constituyó la propuesta de Investigación Acción Participativa de Fals Borda, que, desde 1977, vinculó análisis y proyección social (Restrepo 2006: 387-389).

La incidencia de los sociólogos en la vida pública en aquellos años se dio a través de su vinculación con entidades que trabajaban a favor de poblaciones campesinas y vulnerables. Estuvieron presentes en la educación campesina a través de la radio de Acción Cultural Popular, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), así como en el Programa de Desarrollo Rural y en el trabajo con campesinos para conformar organizaciones sociales y cooperativas, y la organización de pobladores de áreas marginales urbanas alrededor de las Juntas de Acción Comunal, lo mismo que en los censos de población en el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). Se destacan los enfoques de metodología participativa que empleaban en estas y en otras entidades sociólogos y antropólogos.

Pero la suerte de la sociología en el país estuvo ligada a lo que pasó con ella en la Universidad Nacional de Colombia. Primero, la partida a la guerrilla de Camilo Torres, fundador de la Facultad, radicalizó en 1959 a toda la comunidad, y puso a los sociólogos en la mira como profesionales renuentes a colaborar “con el sistema”. Pero también contribuyó a que las entidades estadounidenses que ayudaron a la formación de la escuela, como las Fundaciones Ford y Rockefeller, y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) fueran expulsadas del campus (Restrepo et ál. 2007: 152). Esta expulsión significó para la escuela de sociología de la Universidad Nacional cortar con redes internacionales de la disciplina; sus egresados, por lo menos hasta los años noventa, no eligieron universidades de Estados Unidos como destino de estudios de posgrado. La crisis se vivió igualmente en otras escuelas de Sociología; la de la Universidad Javeriana de Bogotá, por ejemplo, cerró en 1970, luego de una huelga estudiantil, y solo volvió a abrirse en 2005. UNIANDES, por su parte, tuvo una Facultad de Antropología, pero no una de Sociología.

Los métodos participativos fueron dejados de lado a favor de métodos de recolección de información como encuestas con muestras representativas a escala nacional (encuestas de consumo, de hogares, de calidad de vida). El análisis econométrico, que utilizó datos obtenidos en este tipo de encuestas, fue empleado, desde los ochenta, de manera estándar para analizar y evaluar el impacto de las políticas sociales entre la población. Una de estas encuestas, impulsada por el Banco Mundial en los noventa, se adoptó, en dicha década, en Colombia sobre la base de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de Chile, en lo que pasó a llamarse Encuesta de Calidad de Vida. Esta encuesta vino

asociada con el énfasis que el Banco Mundial le dio a la pobreza a partir de 1990, tanto para medirla como para la implementación de la focalización en busca de los pobres que recibirían los subsidios propios de las reformas de mercado en los servicios sociales. Otras instituciones, como el CEDE y FEDESARROLLO, hacen también este tipo de encuestas.

La racionalidad económica se apropia de temas no económicos. Los procesos sociales son percibidos como sujetos de comportamiento racional y, por ende, de eficiencia económica. Así, fenómenos que tradicionalmente se asociaban con la afectividad o con reglas de parentesco, como la elección de la pareja, son vistos como interacción de “agentes” frente al mercado. Esto se hizo evidente en la utilización de criterios de mercado para la asignación de subsidios en servicios públicos. El acceso a los servicios de salud, con la reforma en el sistema sanitario, se transformó en el acceso al mercado de las empresas prestadoras de servicios de salud. Los estudios que analizaban las condiciones de salud de la población se convirtieron, a su vez, en estudios sobre el acceso a dichos mercados; una mirada sobre la vivienda se convirtió en el análisis sobre el mercado de la vivienda. Las relaciones de familia, para poner un ejemplo de un estudio realizado por el CEDE, son vistas como una “economía de intercambio bilateral entre el padre y la madre”, donde el primero “controla los recursos financieros”, y la segunda “controla el tiempo pasado con sus hijos” (Ribero y Del Boca 2003).

Una veta especialmente destacada en este análisis es la evaluación de impacto realizada por los economistas. Los modelos econométricos, con su mirada sobre el impacto de variables independientes en la variable dependiente, ofrecen la posibilidad de dar una medida precisa de cuánto contribuye cada una de esas variables en los resultados de la variable estudiada. Es posible entonces hacer afirmaciones del tipo “por cada peso gastado en la capacitación de maestros rurales se mejora en tal porcentaje los resultados en las pruebas de logro de los alumnos”, como perfecta semblanza de la ciencia económica llevada a su máximo orden predictivo. En los estudios, es usual encontrar, en el título, el anuncio de factores “determinantes” del fenómeno estudiado; ello indica el empleo de uno o varios modelos de regresión. Cuando no es posible establecer “determinantes”, es decir, causalidad, se acude a “factores asociados” en los que habría correlación entre las variables estudiadas. Lejos estamos de la mirada que propicia un enfoque participativo o de la que acude al diálogo de saberes para darle estatuto epistemológico al saber popular.

Para la medición del impacto de una política o de un programa, se importan indicadores como el de concentración del ingreso (Gini) para determinar en qué medida el acceso a la educación, la salud o las pensiones se da entre todos

los grupos de ingreso de manera equitativa. De igual manera, el estudio de la equidad sobre la base de la curva de Lorenz se vuelve estándar. El estudio de la pobreza y sus determinantes es especialmente rico para el análisis de los economistas. Ello se realiza a través de la principal variable utilizada para caracterizarla, a saber, la falta de ingresos suficientes. Esto se complementa con la inclusión de las variables, que van desde fenómenos demográficos, nivel educativo y la situación laboral hasta la posesión de activos y el acceso a servicios sociales, concebidos de manera tal que el análisis económico es el adecuado para entender la pobreza. Medir la pobreza se torna en elemento esencial del estudio de la pobreza; encontrar sus “determinantes” le sigue en importancia.

Los enfoques provenientes de la teoría económica se muestran también en la forma de problematizar los temas estudiados: toma de decisiones en el ámbito intrafamiliar como elección racional, educación y salud como inversión en capital humano, ineficiencia de las políticas públicas explicadas como información imperfecta. Un ejemplo de esto se encuentra en una investigación sobre la contaminación de la bahía de Cartagena de la economista Ana María Ibáñez para el CEDE en 2001. En el resumen del estudio, se explican así los resultados:

El modelo se aplica para valorar los beneficios de reducir la contaminación de patógenos en la bahía de Cartagena. Los resultados confirman que ignorar la morbilidad causada por la contaminación y la información imperfecta sesga las medidas de bienestar. Las pérdidas en bienestar del modelo propuesto son 1.85 veces más altas que las pérdidas calculadas con base en los modelos tradicionales.<sup>10</sup>

A diferencia de los estudios de los llamados violentólogos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, o el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) de los jesuitas, que enfatizan la ausencia del Estado en las zonas violentas del país, una de las investigaciones sobre violencia en Colombia que utiliza el marco econométrico se presenta de modo tal que el factor político brilla por su ausencia:

Este estudio utiliza variables sociales, económicas, geográficas, ambientales, de presencia del Estado y políticas para 1067 municipios colombianos, para hacer un análisis de los determinantes de la presencia y expansión de las FARC-EP. Se propone un modelo de rebelión como una actividad cuasi criminal [...] para hallar las posibles causas de la presencia y expansión de este actor armado para los años 1992-2000 [...]. Contradiendo lo que muchos autores han dicho, las variables de

---

10. Este resumen se halla para consulta en <[http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones\\_y\\_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos\\_cede/2001/health\\_effects\\_and\\_recreation\\_a\\_model\\_for\\_incorporating\\_the\\_costs\\_of\\_imperfect\\_information](http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2001/health_effects_and_recreation_a_model_for_incorporating_the_costs_of_imperfect_information)>. Acceso el 17 de junio de 2010.

presencia estatal no muestran evidencia para poder decir que la expansión y presencia de las FARC se ve influida por esto. Es decir, la presencia y expansión de las FARC es más avaricia y contagio que ausencia estatal. (Bottía 2003)

Una revisión de 109 de los proyectos de investigación sobre los cuales ha trabajado el CEDE entre 1999 y 2003 y en el año 2009 permite ver que los temas son de un rango cada vez más amplio: van de los análisis económicos clásicos, como el impacto macroeconómico de medidas públicas, el crecimiento económico, desigualdad o problemas de un sector de la producción, pasando por temas de pobreza, demografía y violencia, hasta temas de conducta de los miembros del hogar, calidad de la educación y simulaciones del comportamiento humano en condiciones experimentales.

FEDESARROLLO, por su parte, tiene una línea de “coyuntura económica”, que incluye temas para “conocer la realidad económica del país y poder encontrar, en una sola fuente, indicadores y cifras que provienen de distintos organismos así como el análisis profesional de los mismos”;<sup>11</sup> y otra de “coyuntura social”, que incluye temas de política social, empleo, salud, educación y seguridad social, entre otros. Los temas son muy similares a los tratados por el CEDE, pues, a menudo, los investigadores son los mismos que rotan de centro o que publican en las revistas de uno u otro. En ambos casos, el hecho de que estos centros se beneficiaran de contratos de consultoría los ayudó no solamente a obtener ingresos propios, sino también a contar con un equipo estable de investigadores.

En contraste, el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, creado en 1966, durante el breve paso de Lauchlin Currie por dicha universidad, es más interdisciplinario en su identidad. Se define como un centro donde convergen ciencias sociales, económicas y empresariales. También es muy activo en consultoría y ha realizado varios estudios para el gobierno distrital de Bogotá, pero no ha logrado ni la exposición ni la visibilidad que tienen el CEDE y FEDESARROLLO. Algo similar habría sucedido en México con los egresados de economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de otras universidades públicas (Babb 2006: 161).

---

11. Según su página web: <<http://www.fedesarrollo.org.co/publicaciones/default.asp?chapter=181>>.

## Conclusiones

El saber económico y la formación de un grupo de profesionales de la economía formados en la escuela neoclásica fueron necesarios para que, en Colombia, se instaurara el neoliberalismo. A diferencia de otros planteamientos que sostienen que este fue una imposición de los organismos de Bretton Woods, esta instauración no solamente requirió de la formación de una élite local que simpatizara con él, hablara el mismo lenguaje y fuera partícipe de los mismos principios, sino que el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, a finales de los setenta, hizo necesario que una nueva mirada viniera a reemplazar un esquema en el que el Estado impulsaba a ultranza una producción nacional poco competitiva. Se hicieron protuberantes las limitaciones de la planificación para programar las inversiones y repartir la producción en el ámbito intrarregional.

En el caso colombiano, la Universidad de los Andes y su Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) fueron claves para la formación de una masa crítica de economistas que se formaron en universidades de los Estados Unidos, regresaron al país, y ocuparon posiciones destacadas en un circuito de entidades públicas y privadas que han dominado el quehacer económico e institucional del país desde los ochenta. Dado el carácter centralista —se trata de un centro académico de la capital— y elitista de dicha universidad, esto tiene implicaciones sobre la exclusión de otros centros académicos, otras disciplinas de lo social y otras ciudades del país. En lo concerniente a renovación de élites profesionales, en Colombia, ello significó el reemplazo de ingenieros y abogados por economistas, como sucedió en otras partes de la región. Puesto que este entrenamiento ocurrió casi exclusivamente en universidades norteamericanas, donde domina la escuela neoclásica, es evidente que la “americanización” de estos economistas fue parte integral del cambio cultural operado.

De igual manera, se ha mostrado cómo el análisis econométrico y la racionalidad económica se extendieron de las políticas e instituciones de manejo económico al campo mucho más amplio de la investigación sobre “lo social”, que antes incluía otras disciplinas de las ciencias sociales. Esto quiere decir que el paradigma de la medición econométrica y el enfoque de las teorías económicas que predominan, como la escuela neoinstitucional, la teoría de juegos, la de las expectativas racionales, y, por supuesto, los fundamentos monetaristas de la Escuela de Chicago, sirven de base para analizar todo tipo de fenómenos sociales. El grupo de entidades de investigación que se encuentran en el circuito central para la formación de funcionarios del Estado que determina el manejo económico es también el grupo de instituciones de investigación que domina los estudios con esta orientación.

La mayor exposición de este grupo de entidades de investigación a la esfera internacional de las entidades de desarrollo y de los *think tanks* económicos las ubica en una esfera de mucha mayor visibilidad y acceso a fuentes adicionales de financiación que los demás centros de investigación del país, los cuales dependen de los fondos del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS), la agencia estatal para la ciencia y la tecnología.

## ANEXO 1

===== ECONOMISTAS COLOMBIANOS CLAVES EN LA CONDUCCIÓN DEL ESTADO =====  
 ENTRE 1970 Y 2010 POR FORMACIÓN Y TRAYECTORIA PROFESIONAL

## 1. Generación mayor (nacidos antes de 1950)

Nombre	Pregrado	Maestría	Doctorado	Banco República	DNP	⚡
Botero, Rodrigo	MIT	Georgetown	U. Harvard			
Caballero, Carlos	U. Andes	U. Berkeley	--	Codirector		
Cuéllar, Ma. Mercedes	U. Andes	U. Boston	--	Codirectora	Directora	
Fernández, Javier	U. Valle/U. Cat. Chile	U. Minnes.	U. Minnes.	Junta Mon.	Subdirector	
García G., Jorge*	U. Andes	U. Cat. Chile	U. Chicago		Subdirector	
Hombres, Rudolf	U. Andes	U. California	U. Mass.	Junta Mon.		
López, Cecilia	U. Andes	U. Andes	--		Jefe de unidad	
Junguito, Roberto*	U. Andes	U. Princeton	--	Codirector		
Perry, Guillermo	U. Andes	U. Andes	Cand. MIT		Subdirector	
Rey de M., Nohra	U. Andes	U. Sussex	--		Jefe de unidad	
Restrepo, Juan Camilo	U. Javeriana	LSE	U. París	As. Junta Mon.		
Rosas, Luis Eduardo	U. Andes	Brown U.	Brown U.	As. Junta Mon.	Director	
Sarmiento, Eduardo*	UNAL	U. Minnesota	U. Minnes.		Director	
Urrutia, Miguel*	U. Harvard	Berkeley	Berkeley	Gerente	Director	
Wiesner, Eduardo*	U. Andes	U. Standford	--		Director	

	CEDE/ U. Andes	FEDESA- RROLLO	MINHA- CIENDA	BM o FMI	BID	Financiación posgrado	Otro cargo
		Director	Ministro				Cons. Emb.
		Director					MINDESA- RROLLO
			Vicemin.				MINDESA- RROLLO
			Vicemin.				ANIF
	Investig.			Funcionario BM		Fund. Ford/ CEDE	
	Rector		Ministro	Asesor BM			
	Investig.	Investig.					MINAGR. PREALC
	Investig.	Director	Ministro	Director ante FMI		Population Coun./CEDE	MINAGR.
	Director	Director	Ministro	Economista BM			MINMINAS
	Directora				Gerente		INCOMEX
			Ministro			Embajador	MINMINAS, MINAGR.
	Decano Econ.					USAID/CEDE	
	Director	Director			Gerente	CEDE	MINMINAS
	Decano Econ.		Ministro	Director ante FMI		Rockefeller/ CEDE	

## 2. Generación intermedia (nacidos entre 1950 y 1964)

Nombre	Pregrado	Maestría	Doctorado	Banco República	DNP	⚡
Cárdenas, Mauricio	U. Andes	U. Andes	Berkeley		Director	
Carrasquilla, Alberto	U. Andes	U. Illinois	U. Illinois	Codirector		
Clavijo, Sergio	U. Andes	U. Illinois	U. Illinois	Codirector, Investig.		
Crane, Catalina	U. Andes	U. Harvard	--			
Echavarría, Juan José	U. Nacional de Medellín	U. Boston	U. Oxford	Codirector		
Leibovich, José	U. Nacional Bogotá	U. Andes	U. París	Director Centro	Subdirector	
Londoño, Juan Luis	U. Andes	U. Harvard	U. Harvard		Subdirector	
Lora, Eduardo	U. Nacional Bogotá	LSE	LSE			
Montenegro, Armando	U. Javeriana	NYU	NYU		Director	
Montenegro, Santiago	U. Andes	LSE	Oxford		Director	
Ocampo, José Antonio	U. Notre Dame	U. Yale	U. Yale			
Steiner, Roberto	U. Andes	U. Columbia	U. Columbia	Investig.		
Uribe, José Darío	U. Andes	U. Illinois	U. Illinois	Gerente	Jefe de unidad	

✚	CEDE/ U. Andes	FEDESA- RROLLO	MINHA- CIENDA	BM o FMI	BID	Financiación posgrado	Otro cargo
	Investig.	Director				Bco. Rep.	MINTRANS- PORTES, MINDES
	Decano Econ.	Investig.	Ministro		Funcionario	Bco. Rep.	
	Investig.		Ministro	Funcionario FMI		N. D.	ANIF
	Investig.		Vicemin.				Juan Valdés
		Director					Vicem. de Comercio
	Director						CRECE Cafeteros
				Funcionario BM	Funcionario	Bco. Rep.	MINSALUD
	Director				Funcionario	Bco. Rep.	
				Dir. alterno BM			Presidente ANIF
	Decano Econ.			Funcionario BM		Bco. Rep.	
	Director	Director	Ministro				CEPAL, Secr.
	Director	Subdirector		Dir. alterno BM			
						Bco. Rep.	

## 3. Nueva generación: nacidos después de 1965

Nombre	Pregrado	Maestría	Doctorado	Banco República	DNP	‡
Arias, Andrés Felipe	U. Andes	U. Andes	U. California			
Córdoba, Juan Pablo	U. Andes	U. Penn	--			
Echeverry, Juan Carlos	U. Andes	NYU	NYU	Subdirector	Director	
Gaviria, Alejandro	U. Antioquia	U. Andes	U. California		Subdirector	
Gómez, Hern. José	U. Andes	U. Yale	Cand. Yale	Codirector	Director	
Ibáñez, Ana María	U. Andes	U. Maryland	U. Maryland			
Laserna, Juan Mario	U. Yale	U. Stanford	--	Codirector		
Ortega, Juan Ricardo	U. Andes	U. Yale	Cand. Yale			
Reina, Mauricio	U. Andes	John Hopkins	--			
Rentería, Carolina	U. Andes	NYU	--		Directora	
Santamaría, Mauricio	U. Andes	Georgetown	Georgetown		Subdirector	

Fuente: Elaboración de la autora sobre la base del artículo "Los nuevos gurús de la economía", en <www.cambio.com.co> el 18 de febrero de 2009; Fajardo, 2008: 33; artículo "El poder en Colombia", de *Dinero.com* el 5 de enero de 1995; Palacios, 2001: 145-151; e indagaciones propias.

Nota: La inclusión en la lista tiene como condición que hayan tenido al menos dos cargos directivos en alguna de las entidades indicadas desde 1980; se incluye el cargo más alto ocupado en una misma entidad. En las entidades multilaterales, es preciso haber sido funcionario y no consultor.

## Abreviaturas y siglas:

ANIF	Asociación Nacional de Instituciones Financieras
Bco.	Banco
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
Cand. Pres.	Candidato presidencial
Cat.	Católica
CEDE	Centro de Estudios del Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cons. Emb.	Cónsul Embajador
DNP	Departamento Nacional de Planeación
Econ.	Economía
Fedesarrollo	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo

	CEDE/ U. Andes	FEDESA- RROLLO	MINHA- CIENDA	BM o FMI	BID	Financiación posgrado	Otro cargo
	Investigador		Subdirector				MINAGR. Cand. pres.
			Director Crédito	Funcionario FMI		Bco. Rep.	Pres. Bolsa de Valores
			Ministro			Bco. Rep.	
	Decano Econ.	Subdirector			Funcionario	Bco. Rep.	
							Embajador OMC
	Directora	Investig.		Funcionaria BM	Gobernad.		
			Vicemin.				
			Vicemin.		Asesor		Vicemin. de Comercio
		Subdirector					Vicemin. de Comercio
					Directora alterna		
		Subdirector		Funcionario BM		DNP/ Bco. Rep.	Min. Prot. Social

FMI	Fondo Monetario Internacional
Fund.	Fundación
Investig.	Investigador
LSE	Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres
Min. Prot. Social	Ministerio de la protección social
MINAGR	Ministerio de Agricultura
MINDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINDESARROLLO	Ministerio de Desarrollo Económico
MINHACIENDA	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Minminas	Ministerio de Minas y Energía
MINSALUD	Ministerio de Salud
MINTRANSPORTES	Ministerio de Transportes
MIT	Instituto Tecnológico de Massachusetts
Monet.	Monetaria
NYU	New York University
OMC	Organización Mundial de Comercio
PREALC	Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe
Pres.	Presidente
U	Universidad
UNAL	Universidad Nacional de Colombia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
Vicem.	Viceministro

## ANEXO 2

## ===== PRINCIPALES REFORMAS NEOLIBERALES EN COLOMBIA A PARTIR DE 1978 =====

## ■ Gobierno de Julio César Ayala (1978-1982)

Reformas	Normas
Liberalización del comercio exterior, reducción de aranceles y mejora administrativa de los regímenes de importación.	
Misión Bird-Wiesner sobre tributación en entidades subnacionales.	

## ■ Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986)

Reformas	Normas
Inicio de la descentralización administrativa.	
Reforma tributaria: transformación del impuesto a las ventas en impuesto al valor agregado.	Ley 14 de 1983
Incentivos tributarios a los empresarios y a las exportaciones (CERT).	
Programa de ajuste macroeconómico 1984-1985 monitoreado por el FMI; devaluación del peso del 30%.	
Congelamiento de salarios funcionarios del Estado en 1985.	
Liberalización gradual del comercio exterior.	
Desregulación de las telecomunicaciones.	Ley 72 de 1989

## ■ Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990)

Reformas	Normas
Conjunción de la sustitución de importaciones y promoción de exportaciones.	
Atracción a la inversión extranjera y estímulo a la iniciativa privada.	
Plan de modernización de la economía colombiana en 1990.	

■ Gobierno de César Gaviria (1990-1994)

Reformas	Normas
Apertura económica y modernización del Estado. Definición de tres funciones esenciales del Estado: prestación de servicios que se definen como bienes públicos, estabilidad macroeconómica y garantía de la adecuada distribución del ingreso, y satisfacción de necesidades básicas para los más pobres. Definición del presupuesto, papel de la Banca Central, gasto social y emergencia económica.	Constitución Nac. 1991
Reforma al mercado de trabajo.	Ley 50 de 1990
Liberalización del comercio exterior: aranceles pasaron de 16,6% en 1990 a 7% en 1994. Creación del Ministerio de Comercio Exterior y del Banco de Comercio Exterior en 1991; flexibilidad para las normas sobre remesas y reinversión de utilidades.	Ley 7 de 1991
Reforma tributaria: incentivos a inversionistas extranjeros y menor impuesto para empresas nuevas; ampliación de la base gravable del impuesto al valor agregado y elevación del IVA del 11% al 12%.	Ley 49 de 1990
Reforma al estatuto cambiario: eliminación del monopolio estatal sobre el control de cambios; legalización de capitales traídos del exterior.	Ley 9 de 1991
Reforma financiera: creación de un régimen de banca libre y ampliación de techos de las tasas de interés; disminución de requerimientos de reservas, reducción de barreras de entrada, y menor interferencia del gobierno en la asignación del crédito.	Ley 45 de 1990
Reforma al sistema de salud y de pensiones.	Ley 100 de 1993
Descentralización administrativa.	Ley 60 de 1993
Régimen de contratación por concesión para puertos.	Ley 1 de 1991
Empresas de servicios públicos como actividad comercial.	Ley 142 de 1994
Ley de Educación Superior.	Ley 30 de 1992
Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.	Ley 152 de 1994
Creación del Ministerio de Comercio Exterior y del Banco de Comercio Exterior.	1991
Autonomía del Banco de la Republica.	Ley 31 de 1992
Desregulación de las telecomunicaciones: apertura a agentes extranjeros.	

■ Gobierno de Ernesto Samper (1992-1998)

Reformas	Normas
Privatización de plantas de generación eléctrica, Cerro Matoso, corporaciones financieras, Ferrocarriles Nales, de COLPUERTOS.	Ley 226 de 1995
Nuevo Código de Comercio.	Ley 222 de 1995
Estímulo al mercado de capitales.	Ley 35 de 1993

■ Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002)

Reformas	Normas
Acuerdo con el FMI: creación de fondos de pensiones de los gobiernos locales, reforma a la Ley de Salud y Seguridad Social, reforma a la Ley de Descentralización, aumento de la base tributaria, política tributaria a escala local, definición de la política a escala nacional, distribución del presupuesto de acuerdo con mecanismos de mercado, reforma a las transferencias, sistema de contratación estatal, otros.	Para cumplir entre dic. de 1999 y marzo de 2001
Reforma al régimen de descentralización: desarticulación de los ingresos de la nación con las transferencias a las regiones; asignación de presupuesto para salud y educación sobre la base de criterios de demanda.	Ley 715 de 2001

■ Gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)

Reformas	Normas
Acuerdo estándar con el FMI: plan de sostenibilidad financiera del Instituto de los Seguros Sociales, revisión de la Ley de Contratación Pública, privatización de BANCAFE y Granahorrar, plan para eliminar el déficit en el sistema de salud.	2002
Nueva reforma al mercado laboral: prolongación de las horas diurnas de la jornada laboral y reducción de costos de horas extras.	Ley 789 de 2002
Reforma al sistema de pensiones: aumento en dos años de la edad de jubilación y de las semanas de cotización.	Ley 797 de 2002
Reducción de 50.000 empleos públicos; supresión de Ministerio de Desarrollo, fusión de los Ministerios de Salud y Trabajo, Justicia e Interior.	
Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos (sin ratificar por el Congreso de EE. UU.), Unión Europea (abril de 2010), Canadá, Centro América y Chile (2009).	

# CIUDAD, SEGURIDAD Y RACISMO (QUITO)<sup>1</sup>

EDUARDO KINGMAN GARCÉS

Nociones como las de ‘seguridad’ y ‘biopolítica’ han sido asumidas en el contexto del debate europeo sin que existan suficientes estudios que muestren su fertilidad al momento de analizar procesos como los de los países andinos. El nacimiento de la seguridad, en un sentido histórico moderno, coincidió con el desarrollo del mercado interno, la urbanización y la formación de economías manufactureras e industriales en Europa. En términos sociales, forma parte de un nuevo tipo de preocupación por el gobierno de poblaciones en proceso de urbanización, desligadas de antiguos lazos patrimoniales y comunitarios, incorporadas a flujos y relaciones múltiples. Estos dispositivos, al mismo tiempo que contribuyeron al funcionamiento social, sirvieron de fundamento para la organización del Estado. El control sobre la vida, en términos biopolíticos, ha sido parte importante de esa dinámica.

¿En qué medida pueden ser útiles nociones como la de ‘seguridad’ o la de ‘biopolítica’ para estudiar sociedades fragmentadas, con un limitado desarrollo de los aparatos del Estado, mercados incipientes y regiones escasamente conectadas entre sí como las del Ecuador, Perú o Bolivia en la época colonial o en el siglo XIX? Desde la perspectiva del análisis histórico y antropológico, las nociones se definen y se redefinen en relación con contextos concretos. La noción de sociedad disciplinaria, por ejemplo, difícilmente puede aplicarse a la sociedad colonial del siglo XVIII aunque se hayan dado algunas instancias disciplinarias

---

1. Este artículo ha sido posible gracias a la investigación sobre el barrio San Roque realizada con la participación de Abrahan Azogue, Gina Maldonado y María Augusta Espín. Puntualmente, he recibido el apoyo de Erika Bedón. A todos ellos mis agradecimientos.

y protodisciplinarias como las de los internados. Las relaciones de poder son consustanciales a la vida social, pero no funcionan del mismo modo siempre. De acuerdo con Deleuze (1997), en la sociedad contemporánea, las operaciones de control han pasado a colonizar otras formas de poder temporalmente anteriores, como las disciplinas, sin por ello eliminarlas. Para Agamben (2004), el biopoder pone en funcionamiento de un modo distinto el poder soberano. Otro tema importante es la relación entre seguridad, biopolítica y racismo. Si bien el racismo es un elemento común a la historia de América Latina, no opera del mismo modo hoy que en el siglo XIX o en la primera mitad del siglo XX: en este último caso, es una expresión del mundo de la hacienda y de la plantación, mientras que, actualmente, hay que entenderlo no solo en relación con el pasado colonial o la reproducción de las fronteras étnicas, sino como parte de una biopolítica moderna.

La seguridad es concebida desde las políticas públicas como baja policía (véase Rancière 2006), cuando en realidad la policía es uno de sus aspectos, pero no el único. La noción de 'seguridad' puede asumirse como política de control, represión y castigo o, en términos más amplios, de gobierno de las poblaciones. La seguridad está relacionada con las formas en las que se organiza el gobierno de las poblaciones, y eso tiene que ver tanto con su economía y bienestar como con su vigilancia, disuasión y control. No podemos perder de vista, además, que la seguridad está interesada en los flujos y la organización de los espacios. En este sentido, los factores que marcan el gobierno de la ciudad son arquitecturales antes que solo urbanísticos o arquitectónicos.

Desde las políticas públicas, existe una fuerte tendencia a ver los distintos elementos que organizan el funcionamiento de la ciudad de manera separada (Salgado 2008), como parte de campos especializados de administración, mientras que a nosotros nos interesa analizar de qué modo se relacionan ámbitos aparentemente tan distintos como seguridad y patrimonio, policía y organización del espacio, y patrimonio y racismo: la Alemania nazi, por ejemplo, estuvo muy interesada en desarrollar una política patrimonial como parte de la identidad alemana.

## **Perspectiva etnográfica.**

### **Migrantes indígenas, seguridad y racismo**

San Roque es un barrio popular ubicado en el área no consolidada del centro histórico patrimonial de Quito. Está integrado por población indígena y mestiza, pero, sobre todo, indígena y mestiza-indígena. La percepción, generada por los medios e incorporada al sentido común de los ciudadanos, es que se trata de

un espacio descompuesto, sucio, peligroso y sujeto a intervención. De acuerdo con dicha apreciación, San Roque es contaminado y contaminante. En él están ubicados algunos de los sitios oscuros de la ciudad —el mercado, el penal, la zona de tolerancia—, pero, además, un tipo de población que se asume como marginal e incluso como “paria”.

Se trata de una preocupación relativamente reciente —generada también en otras ciudades de América Latina— por determinados barrios o espacios, que ha sido incorporada a la práctica de instituciones asistenciales y de desarrollo, estatales y privadas. Pero lo que llama la atención de esta preocupación creciente por la suerte de esos barrios es que haya sido antecedida por muchos años de abandono. San Roque, como otros asentamientos de Quito, ha estado sujeto a una larga historia de indiferencia respecto de sus condiciones ambientales, económicas, sociales y de seguridad. Sin embargo, estos mismos barrios han pasado, de pronto, a ser parte de la preocupación ciudadana. Así, espacios ignorados, largamente abandonados a su suerte y postergados pasan a ser objeto de interés y preocupación. ¿Se trata de un giro en la acción estatal y privada? ¿Y, si es así, qué es lo que preocupa? ¿En qué se origina esa nueva forma de preocuparse? ¿Qué significa ocuparse de ellos?

Nos da la impresión de que se trata de una preocupación perversa, de un modo u otro modo relacionada con políticas de intervención. Lo que nos interesa entender, en este texto, son los factores que provocan que un determinado lugar pase a ser visibilizado como espacio desprotegido, violento, de extrema pobreza y, por ende, objeto de intervención y desarrollo, en oposición a otros espacios que continúan siendo más bien ignorados. Nos gustaría analizar de qué modo sitios como San Roque, sujetos al abandono estatal, pasan a convertirse, de pronto, en espacios de los que determinadas instituciones se ocupan. Lo que nos interesa, en definitiva, es saber, en términos estratégicos, no solo lo que se intenta hacer con esos lugares, sino el sentido mismo de esa nueva forma de preocuparse por ellos.

Sospechamos que esta visibilización (o des-invisibilización) de sitios como San Roque no es ajena a que se hayan convertido en *lugares deseados* por su cercanía respecto del área consolidada de renovación urbana y, en este caso específico, de intervención patrimonial. Reflexionar en este sentido no solo nos ayudaría a entender las percepciones ciudadanas respecto de los barrios populares, sino que nos proporcionaría algunas claves para analizar la forma en que se organiza la ciudad en su conjunto: por un lado, grandes separaciones que dejan extensas zonas populares sin atención; por otro, una preocupación puntual por ciertas zonas relacionadas con la renovación, la gentrificación y el patrimonio.

## ¿Cómo caracterizar a San Roque?

San Roque es un barrio con población predominantemente indígena y popular. Su ubicación estratégica entre el centro (parroquias de El Sagrario y Santa Bárbara) y los “otros barrios” explica la participación destacada de sus habitantes en las revueltas coloniales del siglo XVIII (Minchon 2007). En Quito, como en otras ciudades andinas, algunos espacios servían de fronteras entre mundos sociales y culturales distintos. En este caso, la noción de ‘frontera’ se refiere a los puntos de encuentro y relación a la vez que de conflicto (Kingman, 1992). Los arrieros y cargueros que entraban con abastos por Santo Domingo se dirigían a San Francisco y a las calles adyacentes. Se trataba de espacios compartidos, a pesar de las diferencias étnicas, entre el mundo popular urbano y el rural. No podemos hablar de espacios públicos en un sentido moderno, pero sí de *espacios como fronteras*. Lo público-compartido no solo giraba en torno del intercambio, sino de unas *costumbres en común*. Santo Domingo, San Francisco, San Sebastián, San Roque, como zonas colindantes, cumplían un papel importante en la reproducción de una economía, una religiosidad y una cultura popular de base urbano-rural.

El emplazamiento del que hasta hace poco constituyó el mercado más importante de la ciudad, en la parroquia de San Roque, dio un carácter peculiar al sector. Hacia las décadas de 1950 y 1960, el espacio comprendido entre Santo Domingo, la avenida 24 de Mayo, la Ronda, el Cumandá, la calle Rocafuerte y San Francisco constituía un área fronteriza, bastante grande, entre el mundo campesino e indígena y la dinámica urbana. Además de estar ubicados allí el mercado, las abacerías, el antiguo Hospital San Juan de Dios, el penal y la cárcel municipal, esa era la zona a la que llegaba el transporte interprovincial e interparroquial, y en ella se encontraban lugares de hospedaje, fondas, chicherías, cantinas, casas de citas, lugares de compra y venta de productos artesanales, herramientas de segunda mano y ropa usada. Era aquel, además, el espacio en el que se reclutaban albañiles, carpinteros, fontaneros y peones para los trabajos de la ciudad. El largo proceso de cambio en los usos del suelo de las edificaciones y los lugares públicos del centro histórico que se produjo desde las primeras décadas del siglo XX, como resultado de la paulatina salida de las élites, lo había convertido en espacio de comercio y de vecindario de sectores medios y populares.

Alrededor de 1960, San Roque se ubicaba en la periferia de dicho espacio, lo que hacía que la tendencia a la yuxtaposición y, en determinados momentos y circunstancias, a la disolución de fronteras entre las capas medias y populares urbanas y el mundo rural e indígena fuera más intenso. El centro antiguo y, dentro de él, San Roque se estaban convirtiendo en espacios populares compartidos que

operaban en sentido contrario de lo que era la tendencia de la ciudad en su conjunto: la formación de un sur y un norte social, cultural y étnicamente diferenciados. En esto jugaron un papel importante el comercio y los oficios populares, así como la formación de vecindarios en muchas de las antiguas casas de las élites.

Se trata de un largo proceso de apropiación del centro histórico por parte de los sectores populares, que continúan operando hasta el momento en barrios como San Roque, a pesar del proceso contrario de “recuperación del centro” (para las clases medias y altas) que se ha desarrollado en los últimos años. Actualmente, la mayoría de la población de San Roque es indígena o forma parte de las variadas formas de mestizaje indígena. Existe, sin embargo, un amplio sector de pobladores provenientes de las capas populares urbanas e, incluso, de los sectores medios. Estas poblaciones hacen de San Roque un espacio fronterizo.

El nuevo mercado de San Roque se formó luego de que fue desmontando el mercado de San Francisco, que ocupaba la antigua estructura del mercado de Santa Clara y las calles adyacentes a la plaza de San Francisco. Hasta que se formó el mercado Mayorista, al sur de la ciudad, era San Roque el más grande de Quito, desde donde se repartía la producción a otros mercados, pero aún hoy continúa siendo un mercado importante, posiblemente el segundo en importancia después del Mayorista. En un estudio de los mercados de Quito realizado en el año 1984, cuando había comenzado a funcionar el Mayorista, se decía que los mercados de San Roque y del Camal continuaban siendo preferidos por los comerciantes minoristas y por los mayoristas fijos debido a los costos de transporte (Cazamajor 1984). Para quienes desarrollan el comercio ambulatorio o son propietarios de pequeñas fruterías que operan en zaguanes y tiendas —una red predominantemente indígena—, San Roque es posiblemente más importante por su cercanía a los puestos de venta en el centro y en el norte.

## Perspectiva histórica

Existe una vinculación entre las estrategias de organización de la ciudad y el gobierno de las poblaciones en función de seguridad. La investigación señala tres o cuatro momentos en este sentido, pero no hay que verlos como fases dentro de un continuo, sino como distintos tiempos o configuraciones en la organización del poder.

### a) La ciudad estamental y los trajines callejeros

La dinámica de la vida popular en el siglo XIX y parte del XX estuvo marcada en gran medida por los oficios, el comercio y los trajines callejeros. Es cierto que un

buen porcentaje de la gente formaba parte de espacios cautivos, pero, inclusive en casos como los de la servidumbre o de las “mujeres de la casa”, todos eran, en determinados momentos, partícipes del mundo de la calle. El comercio popular permitía una cierta liberalidad en las relaciones entre los distintos grupos sociales, y eso era en su resultado de su funcionamiento maquínico, abierto a una relativa desterritorialización (Deleuze 1997). La posibilidad de hibridación se asentaba en buena medida en esa dinámica y se expresaba tanto en la variedad de los productos como en la diversidad de individuos que se relacionaban por su intermediación. La comercialización de alimentos, en particular, funcionaba a partir de una red de vendedores indígenas y mestizos, parte de los cuales eran, al mismo tiempo, productores. Las ordenanzas municipales que intentaban organizar esos flujos se veían, por lo general obligadas a tomar en cuenta la costumbre. El mercado no eliminaba las diferencias, pero permitía la existencia de espacios relativamente abiertos a tratos e intercambios cotidianos.

Los vendedores provenían de pueblos y comunidades cercanas a Quito, pero también de los propios barrios quiteños. Además, el comercio callejero incorporaba en su dinámica a las mujeres, quienes habían pasado a ser las que dominaban en la rama, al punto de que, en la mayoría de documentos, se habla de buhoneras, cajoneras, recatonas y pulperas, en femenino antes que masculino. Las buhoneras y cajoneras se ubicaban en los espacios de mayor confluencia, como los portales de las plazas, lo que sería más tarde, durante la primera modernidad, motivo de conflictividad.

La calle y, en particular, el comercio mantenían vivas las relaciones entre los habitantes de la ciudad alrededor de una cultura común, basada en tratos e intercambios permanentes, así como entre el mundo de la ciudad y el del campo. Esto no significaba que se hubieran diluido las fronteras étnicas ni las formas de violencia que se generaban de manera cotidiana debido a una condición poscolonial, pero existía cierta dinámica de las relaciones que no se daba en espacios como los de los conventos e internados, las casas de familia o las manufacturas.

La percepción benjaminiana de la calle como espacio productor de vínculos podría servir de base para ampliar esta discusión. Pero estamos hablando de tratos y relaciones cotidianos vinculados con la labor y al comercio popular antes que al “despliegue del mundo de las mercancías” de los nuevos consumos masivos. El mercado generaba vínculos ocasionales entre el comprador y el vendedor, y entre el vendedor y el proveedor. En ellos, a pesar del abuso, el engaño y otras formas de violencia simbólica frecuentes, como el “arranche”, era posible recrear vínculos y relaciones liminares, basadas en el juego de la negociación antes que en la imposición y el dominio. Se trataba de relaciones de mercado

hasta cierto punto abiertas o no encapsuladas, entre vendedor y cliente, oferente y demandante, aunque no eran completamente libres, dado el carácter estamental. Estas formas de intercambio no siempre pasaban por la intermediación del dinero. Al contrario, en el comercio popular, parece haber tenido un peso significativo, hasta ya entrado el siglo XX, el trueque, lo que daba lugar a todo un campo de relaciones cercanas a la economía del don.

El comercio quiteño, como el de otras ciudades latinoamericanas, se organizó a partir de las plazas de mercado y de las calles del centro. Esto incluía tanto a los comerciantes que, teniendo puestos fijos, atendían en la puerta de sus locales como al mercado callejero. También la actividad artesanal destinada al comercio popular estaba bastante extendida en el siglo XIX y hasta avanzado el siglo XX. Era justamente el comercio el que permitía la circulación de una producción artesanal y manufacturera destinada a un uso indígena y cholo (cintas, peinetas, naipes, juguetes, telas baratas, imagería). El ideal moral era que el mercado fuese lo más transparente posible, y existía un discurso sobre la regulación de los precios con el fin de no perjudicar a los pobres, por ejemplo; pero esto, por lo general, no se daba, sobre todo si tomamos en cuenta la práctica del “arranche” como medio de imposición de precios por parte de los comerciantes mayoristas blancos y mestizos a los proveedores indígenas.

El comercio contribuía a la circulación de todo tipo de gente por el centro de la ciudad. Además, permitía la reproducción de una cultura material popular y una cultura corporal basada en cruces y encuentros. Al contrario de lo que se tiende a pensar, el comercio tenía efectos niveladores. Incluso en el contexto de una sociedad estamental, relacionaba a compradores y vendedores en un mercado abierto en donde se mezclaba todo tipo de gente. Esto operaba sobre todo en la vida popular como un umbral entre lo mestizo y lo indígena, pero muchos de los elementos generados por esos trajines incorporaban a otras capas sociales. Se trataba de tratos ocasionales, pero generadores de habla, que, muchas veces, se prolongaban más allá del momento del intercambio. Podríamos hablar, extrapolando a Negri (2002), de la producción de elementos en común a través de la *performatividad*. Una de las expresiones más claras de ella eran la religiosidad y la fiesta, pero también los momentos de conflicto y de protesta.

Testimonios de las primeras décadas del siglo XX muestran el “boato” con que se celebraban las fiestas de los santos patronos de los mercados. Estas fiestas, que contemplaban bailes y banquetes populares, eran el mejor medio de reproducción de las “esferas bajas de la cultura”, y generaban vínculos de reciprocidad entre vendedores de las plazas, dueñas de las covachas, arrieros y gente del campo. La religiosidad, con todas sus manifestaciones en ámbitos como la música, la producción

de imágenes, las representaciones y los rituales estaban relacionadas tanto con los oficios como con el sistema de plazas y mercados.

### b) La modernidad temprana

Es justamente este mundo de las plazas y las calles abiertas a circulaciones múltiples lo que comienza a romperse a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con la modernidad católica (1861-1875), pero, sobre todo, hacia finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, con la modernidad liberal. Conforme se acerca el cambio de siglo, se va regulando el mercado en función de la higiene y el ornato, pero no se trata tanto de una disposición técnica, sino civilizatoria. Tanto el ornato como el sentido del gusto estaban orientados por los requerimientos de distinción y separación social y por construcción de un modelo de progreso. En una sociedad estratificada, la modernidad se expresaba sobre todo en actos de representación pública. Los ceremoniales, condecoraciones, títulos y ornamentos contribuían a la reproducción de un orden jerárquico en un contexto de secularización. En el caso de nuestras ciudades, el ornato se hizo presente en la formación de escenarios cívicos relacionados sobre todo con el ciclo de los primeros centenarios. El ornato constituía un recurso de afirmación de las élites, en oposición al (mal) gusto por la ornamentación barroca propio de la cultura popular tradicional: el adorno abigarrado de los altares, las procesiones con sus músicos y danzantes, el vestuario de las vírgenes. Sin embargo, este proceso de separación fue lento y no operó para el conjunto de la ciudad, sino para determinados espacios.

Las propuestas de ordenamiento urbano de las primeras décadas del siglo XX pretendieron establecer una separación de los espacios entre un norte y un sur. Sin embargo, en la vida cotidiana, esas mismas élites se vieron obligadas a mantener relaciones de convivencia con el mundo indígena y popular que rechazaban. La base social de esta ambigüedad de las élites hay que buscarla en su fuerte dependencia respecto del trabajo manual de la población indígena y mestiza (servidumbre, peonaje urbano, oficios, plazas y mercados). Las actividades de servicio e intercambio, en el contexto de una sociedad estratificada y diferenciada étnica y socialmente, dieron lugar a una relación cotidiana entre grupos sociales distintos. Asimismo algo parecido se dio con relación a la vida doméstica y la servidumbre urbana. Estas relaciones eran particularmente claras en las plazas de mercado, como lugares con fuerte presencia indígena, sobre todo de mujeres, en donde era frecuente el uso del quechua y de marcadores étnicos como el vestuario. No es que hayan sido espacios ajenos a la violencia, pero se trataba de una violencia que

surgía de los tratos cotidianos, cara a cara, y no de la separación ni de la acción indiscriminada de la Policía.

Quito era, en la primera mitad del siglo XX, una ciudad ubicada en el umbral de la modernidad, en la que, si bien se había desarrollado un capitalismo incipiente, eran aún muy fuertes el peso de la hacienda, el corporativismo y los lazos de dependencia personales. El Plan Odriozola (1947) marcó una primera estrategia moderna de separación entre el norte y el sur de la ciudad, de acuerdo con las ocupaciones, los flujos y las clases sociales. En la vida cotidiana, esto se profundizó a partir de la aparición de actividades industriales embrionarias, con sus barrios obreros y sus espacios residenciales diferenciados. Visualmente, esto se expresaba en hitos o separaciones, en buena medida imaginados, entre el sur, el centro y el norte, como el Panecillo, la avenida 24 de Mayo (ubicada sobre el relleno de la antigua quebrada de Jerusalén), la calle Rocafuerte (que conduce a la iglesia de San Roque), el panóptico y las canteras, y la calle Maldonado (que va de la plaza de Santo Domingo hacia el sur).

Se trataba de una separación pese a la cual continuaban operando distintos puntos de encuentro. El centro antiguo, en particular, estaba ubicado entre los dos espacios y compartía características de ambos. No hay que olvidar que, a pesar de su tugurización, ahí estaban ubicados los centros simbólicos del poder, así como buena parte de las casas bancarias y de comercio. Hasta los años 1970 e incluso 1980, el centro histórico era un lugar de circulación de distintos sectores sociales. Actualmente, por el contrario, la tendencia a separación y diferenciación social en el espacio es lo dominante, dentro de un escenario que de todos modos es dinámico y, por tanto, cambiante. Hoy no existe la ciudad como un todo capaz de acoger o, por lo menos, permitir la circulación del otro, sino espacios diferenciados, hostiles, de los que se recela y en los que se recela y evita espacios ajenos (Caldeira 2007). Por ello, resulta difícil hablar de ciudadanía en términos genéricos. Resulta más conveniente hablar de distintos tipos de ciudadanos e incluso de ciudadanos y no ciudadanos, los mismos que han pasado a ser parte constitutiva de la ciudad aunque eviten encontrarse y dialogar entre ellos.

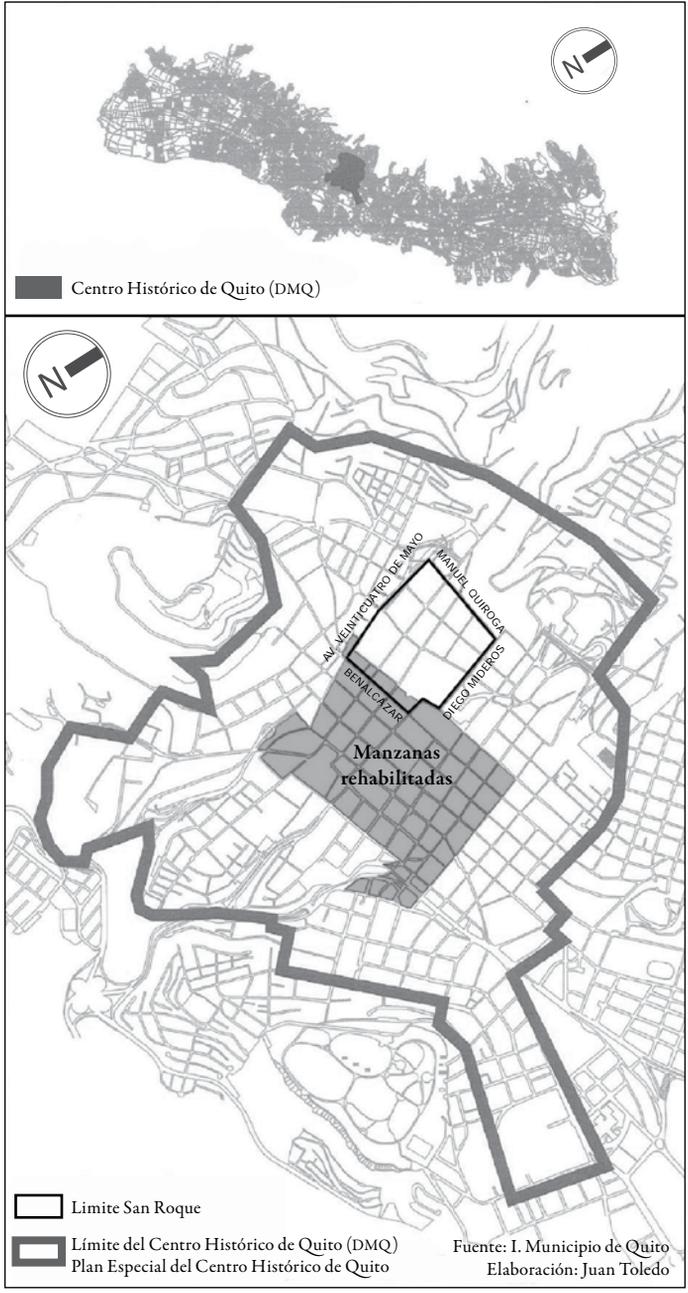
### c) La ciudad como separación

La percepción de los barrios populares de Quito como espacios peligrosos por los que no se puede circular es un fenómeno relativamente reciente. Los primeros atisbos de ese proceso se dieron en las primeras décadas del siglo XX, con los albores de la modernidad, pero ello solo se convirtió en significativo en las dos últimas décadas, cuando lo que se ha dado en llamar el sur (aunque buena parte

del mismo está en el norte) y, dentro de este sur, determinadas zonas —como La Marín, San Roque, el Comité del Pueblo, La Lucha de los Pobres— pasaron a ser estigmatizadas por las políticas de seguridad. Se podría decir que han sido zonas abandonadas por el Estado, desatendidas en sus necesidades básicas, sujetas a la doble acción de la “baja policía” y de las pequeñas mafias, en las que ha reinado la arbitrariedad (Agamben 2004). Se trata de espacios dejados a su suerte y visibilizados solo recientemente por los imaginarios del miedo, profundizados desde los medios, con fines de intervención, adcentamiento y limpieza social, pero no de solución de los problemas más sensibles de la gente.

La dinámica poscolonial y del capitalismo tardío a la vez que da lugar a la expansión de las zonas residenciales de alto consumo, fortificadas como zonas de seguridad (Caldeira 2007), provoca el crecimiento aún mayor de franjas demográficas en las que se concentra la pobreza, como expresión en el territorio del proceso de desregularización de la economía y de formación de una población supernumeraria o superflua. La formación de estos barrios de marginación extrema sería un factor de estigmatización adicional de lo que Wacquant (2001) llama los “parias urbanos”. La constitución de esos espacios como peligrosos sería parte del proceso de criminalización de los más pobres. Se trata de un imaginario ciudadano construido, en parte, por los medios y que toma peso, sobre todo, en los espacios fronterizos con las zonas renovadas o patrimonializadas, pero que también compete a otras zonas que son objetos de deseo, como las de los valles.

GRÁFICO 1  
CENTRO HISTÓRICO DE QUITO



La forma en la que han operado las políticas de renovación urbana ha sido la de la realización de avances sucesivos sobre nuevas áreas, reinventando los dispositivos coloniales de Conquista, ocupación e institución de espacios liberados o recuperados. Ello ha sido muy claro en los casos de Santo Domingo, San Francisco, la Ronda, la 24 de Mayo y, posiblemente, San Roque. Si uno hace un recorrido por los límites del centro histórico y se desplaza en uno y otro sentido, puede percibir tanto los umbrales o fronteras como las murallas invisibles trazadas entre los espacios patrimonializados y por patrimonializar. En el mejor estilo de la Escuela de Chicago, la ciudad es concebida como un área natural sujeta a cruzadas civilizatorias. La función del municipio es reordenar esos espacios e instaurar una normativa. Aparentemente, se trata de intervenciones urbanísticas, cuando, en realidad, lo que se oculta es su carácter arquitectural; esto es, las acciones sobre la población que acompañan a esas intervenciones.

El Centro Histórico constituye un espacio simbólico referencial, pero también un espacio de innovación y especulación inmobiliaria. Las acciones municipales sobre las zonas sujetas a intervención, desarrolladas por la anterior administración municipal, en las que se concentra nuestro estudio, fue la figura de la negociación. En ese sentido, se ha tratado de intervenciones concordadas, distintas a las que se han dado en otras ciudades, como Guayaquil o Lima. Pero ¿qué se negocia y qué se deja de negociar? La concepción que ha estado detrás de la acción municipal ha sido que se trata de “tierras de nadie” o espacios en situación de abandono, en espera de acción estatal. Los agentes que toman las decisiones son, por lo general, externos, consultores o expertos que poco entienden acerca de la problemática social con la que se enfrentan. Lo que desarrollan los asistentes sociales que acompañan a esos expertos es una acción de convencimiento, plantean la posibilidad de un ordenamiento racional del trabajo, las actividades y la seguridad, pero no apuntan a los problemas de fondo, relacionados con la inequidad y la desatención por parte del Estado. Aparentemente, se busca consensos; sin embargo, la experiencia popular muestra que los términos de la negociación han sido decididos de antemano, de manera unidireccional, por los expertos.

En el caso concreto de San Roque, el municipio estuvo buscando la salida del mercado (la conversión de San Roque en un mercado de barrio, en el mejor de los casos) y, con ello, la modificación de todo su entorno social. Lo que se ha negociado no ha sido, entonces, la salida o no del mercado, sino las condiciones en las que debía darse esa salida. Desde hace varios años, el municipio viene planteando distintas posibilidades de reubicación del mercado, que no han sido aceptadas por la población involucrada. La idea implica formar una gran central de abastos entre Tambillo y Aloag, fuera de la ciudad. Todos los mayoristas del mercado de

ILUSTRACIÓN 1

PLAN DE RENOVACIÓN URBANA PARA EL SECTOR DE SAN ROQUE

**Administración:** Zona Centro; barrio/sector: San Roque

**Proyectos:** Calle Loja, plazas, equipamientos

**Presupuesto:** 1.000.000: plazas, 600.000: equipamiento, 700.000: calle Loja

**Fin de estudios:** septiembre/2010

**Ejecución obras:** noviembre/2010, julio/2011

**Estado actual:** En estudios IMUQ



Estado actual del barrio San Roque, año 2010.



Maqueta del Proyecto de Intervención de San Roque para noviembre del año 2011.

Fuente: <[www.quito.gov.ec](http://www.quito.gov.ec)>, "Presentación del Plan de Renovaciones Urbanas".

San Roque, de la Ofelia y del mercado Mayorista del Sur serían trasladados a esta Central de Abastos de Mayoristas. Otras actividades, como las relacionadas con la producción y venta de muebles de madera para uso popular, serían reubicadas fuera de la zona central. Este proyecto sería acompañado por una serie de ordenanzas, como la de regulación del tráfico hacia el centro histórico, solamente por la Simón Bolívar, que impida ingresar los vehículos de gran tonelaje a Quito. Ello cortaría el flujo de productos hacia San Roque, y evitaría continuar con la dinámica comercial del sector, que es, en la actualidad, considerado un mercado mayorista. La situación fue descrita del modo siguiente por un funcionario municipal:

Volviendo al proceso de negociación, el municipio quiere sacar al mercado de este lugar, primero porque se trata del centro histórico, y todo este discurso de patrimonio y no se puede tener la marginalidad en el centro de la ciudad. Desde el 2006, se abre un proceso de negociación con ellos, este traslado es parte de un proceso más grande de movilización del sistema de comercialización de perejiles en Quito, el problema es que existe un montón de mercados, pero todo eso es un desorden, no hay control. El mercado de San Roque quedaría como un mercado de barrio, pero ellos no quieren, porque es un súper negocio, no tienen que invertir y además hacen uso gratis del espacio público. Esto va a ser recuperado para el proyecto urbanístico, se ha propuesto hacer en esta plataforma el Centro Artesanal de Quito, pero reconocido a nivel internacional, pero con los que se vuelvan verdaderos expertos y artesanos, los muebles que hacen acá no se pueden considerar artesanías, deberían tener una serie de características para que puedan ser consideradas artesanías.<sup>2</sup>

Teniendo en cuenta la experiencia de la salida del comercio informal del centro histórico tal como fue orientada por las administraciones municipales anteriores, todo proceso de negociación tuvo un punto de quiebre en el que se plantearon acciones rápidas e irreversibles. En realidad, en todas las acciones de *recuperación* en el centro histórico, se ha combinado una estrategia inicial de negociación, seguida por intervenciones unilaterales en las que se revela que las decisiones últimas ya habían sido asumidas de antemano. Todo esto ha sido generalmente precedido por campañas mediáticas de estigmatización y un discurso relacionado con lo público que va siendo asumido por el sentido común ciudadano y, particularmente, por los funcionarios encargados de decidir o asumir las intervenciones, como muestra la entrevista anterior. Se trata de acciones urbanísticas, posiblemente acertadas en términos técnicos, pero que no son ajenas a políticas de gobierno de poblaciones basadas en acciones de limpieza social y en el desplazamiento de determinados sectores sociales de las zonas objeto de renovación urbana. Lo que nos interesa destacar es la relación de estas acciones con prácticas aparentemente

---

2. Entrevista con funcionario del Municipio de Quito, agosto de 2008.

inocentes como las del patrimonio. Esto es particularmente importante, dado que ha existido y quizás aún existe una fuerte tendencia a que todo sea patrimonializado y patrimonializable.

## San Roque, un lugar peligroso

Nuestra hipótesis es que el proceso de estigmatización de determinados espacios, como sucios, oscuros y peligrosos, generado desde los medios, antecede y acompaña políticas concretas de seguridad, en el sentido de baja policía, neohigienismo y limpieza social. En el caso de Quito, como de otras ciudades, el miedo incentivado por los medios encuentra su asidero en un *habitus* ciudadano constituido en el mediano plazo, como resultado de la modernidad y de la biopolítica, cuyo sentido último es el recelo del otro o, en términos de Esposito, la inmunización. Para los ciudadanos de plenos derechos, la ciudad ha dejado de ser un espacio amigable, si es que alguna vez lo fue, para convertirse en un campo de fuerzas en el que se hace necesario conjugar las políticas de ornato y reordenamiento urbano con las de policía.

Según la Unidad Antidelincuencial de la Policía, diariamente se denuncian dos casos de robos a transeúntes, sin considerar aquellos que van directamente a la Policía Judicial o los que no se conocen. Los antisociales operan en grupos de tres personas, y son conocidos como “escaperos”, “pungas”, “carteristas”, “descuideros” y “paveadores”. También existen denuncias de que las cachinerías (locales de venta de objetos robados) están en El Tejar.<sup>3</sup> Los medios hacen alusión constante al alto índice de inseguridad que se vive en la ciudad, al mismo tiempo que intentan hacer un mapeo de los espacios especialmente peligrosos, particularmente los que se ubican en la zona no regenerada del centro histórico:

En el barrio de San Roque, la delincuencia aumenta notablemente los martes, viernes y sábados, que son los días en que se realiza la feria, explica una moradora que prefiere guardar el anonimato. Grupos de tres a cinco personas se ubican en la esquina de las calles Rocafuerte y Quiroga, e incluso tres hombres abordan las unidades de transporte colectivo para asaltar a los pasajeros. El municipio colocó una cámara de vigilancia en la esquina de la Iglesia de San Roque. Sin embargo, en ese sector, no hay mucha delincuencia, por lo que pedimos que el control se incremente en el mercado de San Roque y de los túneles por donde los asaltantes deambulan.<sup>4</sup>

---

3. Diario *Hoy*. Sábado 5 de julio de 2003. “Las redes de extorción apuntan al centro de Quito”.

4. Ídem.

El énfasis puesto en San Roque constituye un fenómeno relativamente reciente, que acompaña a las propuestas de intervención en ese sector por parte de las últimas administraciones municipales.<sup>5</sup> San Roque es percibido por los medios de comunicación como un lugar inhóspito, donde la presencia de redes organizadas de comerciantes y traficantes de puestos, la compraventa de cosas robadas, junto con otras formas indefinidas de violencia, calificada como “baja”, han venido a incrementar el estigma de peligrosidad que pesa sobre el barrio. La exacerbación de los imaginarios del miedo forma parte del intento de intervención en San Roque, que es concebido como un proceso complejo —dado el fuerte engranaje social constituido alrededor del mercado y los trajines callejeros— pero urgente, debido a que se trata de un espacio colindante con la zona de mayores inversiones en lo que respecta al turismo patrimonial.

El Centro Histórico de Quito tiene una extensión de 300 hectáreas, incluidos el área colonial y los barrios aledaños. Ha superado problemas como la ocupación de las calles por parte de los comerciantes minoristas, pero persisten aquellos relacionados con la presencia de grupos pequeños de delincuentes o redes organizadas como la de la “Mama Lucha”, además de extorsión, consumo de droga y contrabando de mercadería [...]. Este hecho, sumado a que el Centro Histórico se convirtió en un lugar conflictivo de alta concentración de gente, por el que pasan alrededor de 300.000 personas, con la influencia negativa que significa la presencia de la terminal terrestre, la cárcel número cuatro, el ex penal García Moreno, y la popularización de barrios como San Roque, Toctiuco y La Marín han generado la proliferación de grupos delincuenciales, tráfico de drogas, prostitución, presencia de indocumentados y violencia. Hechos que, en menor grado, ahora se concentran en los alrededores de los centros comerciales populares y en las áreas periféricas del área colonial.

La información de la prensa busca enfrentar a los mismos pobladores, y generar un sentido xenofóbico y racista, cuando no una diferenciación entre sectores “civilizados” y “bárbaros”, y sobredimensiona determinados hechos de violencia como si lo que reinase en la zona fuera el terror y el desgobierno:

En El Tejar, se ubican grupos de personas de color que amedrentan, en especial a quienes visitan el centro, porque los que vivimos en este sitio ya podemos identificarlos con más claridad. La gente que vive en el lugar prefiere no denunciar cuando son asaltados ni tampoco identificar a los delincuentes por temor a las represalias que ellos puedan tomar.<sup>6</sup>

---

5. Existe una propuesta de modificación de estas políticas de intervención por parte de la administración actual, la misma que incluye en su programa de gobierno principios de inclusión social, étnica y de género.

6. Ídem.

Algo interesante de comprobar, aunque es menos notorio que en ciudades como Guayaquil, Salvador de Bahía o Medellín, es que los criterios de intervención municipales se confunden muchas veces con los de la Policía. Para la Policía Nacional, el problema de la delincuencia en Quito tiene uno de sus anclajes en el mercado de San Roque, y es eso lo que hay que extirpar de la ciudad. Se trata de un reordenamiento urbano concebido en función de seguridad y de limpieza sociológica. Una política de largo aliento de disputa de los espacios dentro de la cual operan tres o cuatro criterios básicos: la remodelación y control de los espacios públicos, la erradicación de la venta ambulante y los trajines callejeros, la constitución de mercados ordenados sin minoristas, y la paulatina sustitución de los propios mercados por los *supermarket*, incluidos en este modelo los llamados supermercados populares:

El criterio de la Policía es que la solución está en cortar el mal de raíz, y la manera de conseguirlo es organizando las ventas informales y de productos perecibles en toda la ciudad, en locales cerrados en los que se puede establecer vigilancia, además de transparentar el negocio.<sup>7</sup>

En el imaginario construido por los medios de comunicación, Luz María Endara —más conocida como la “Mama Lucha”— es un personaje tenebroso en el que se encarna buena parte del imaginario del miedo. Este permite construir una zona de indefinición entre el comercio informal y las actividades ilícitas consideradas de “bajo rango”, en la medida que se conectan de manera directa con la vida y la cultura popular (ratería, cachinería, extorsión de la venta ambulante):

El mercado de San Roque, que agrupa a 1700 comerciantes de productos perecibles y hasta donde llegan los vendedores ambulantes, especialmente los martes y fines de semana, está considerado como uno de los puntos más peligrosos del sector, por el desorden con el que se comercializan los productos y porque, según un seguimiento de la Policía Judicial, ha sido tomado por grupos organizados como el de “Mama Lucha”, quien sigue actuando en compañía de sus hijos, sobrinos y familia política. Se maneja con la extorsión a los comerciantes y la distribución de mercadería de contrabando y robada, pero los vendedores no quieren denunciar por el miedo y por la dependencia económica que existe.<sup>8</sup>

Aun cuando la guarida habitual de Luz María Endara era El Panecillo, su centro principal de operaciones fue —de acuerdo con los medios— el mercado de San Roque. Su banda (la de los “chicos malos”) estaba integrada por su familia y

---

7. Ídem.

8. Ídem.

allegados, sobre los que ejercía su matriarcado: sus hijos, sobrinos y nietos, además de una red de apoyo, reciprocidad y sujeción bastante extensa. Según la crónica publicada en uno de los diarios de Quito, la última vez que salió de la cárcel, poco antes de su muerte, las vendedoras del mercado le hicieron una calle de honor. El encabezamiento de esa crónica era “Mama Lucha se pasea por San Roque”:

¡Regresó! Rodeada de diez personas Luz Endara, (a) Mama Lucha, reapareció en los mercados de Quito. El sábado estuvo en el de San Roque. Está libre. En los mercados prefieren guardar un prudente silencio. Si bien en San Roque aseguran que todavía no les exigen dinero, su séquito, antes de que haga su entrada triunfal, se adelanta para hablar con los vendedores y reclamarles que saluden a Mama Lucha, cuando pase frente a sus puestos. Luego, entra con una sonrisa, Luz Endara responde al saludo tímido de los vendedores. Algunos dicen que parecía candidata a alguna dignidad pública. Atrás quedó la historia de la red de extorsión que presuntamente lideraba Luz Endara. Atrás quedó la historia de la puñalada de un jovencuelo, en el mercado de la América, que obligó a Mama Lucha a internarse en el Hospital Militar.

Atrás quedó el asesinato de César Unapucha, el padre del presunto agresor de Mama Lucha, a quien, según los informes policiales, los familiares de Luz Endara asesinaron salvajemente y luego lo arrojaron en una quebrada. A Mama Lucha le entablaron seis juicios en base de informes policiales. Solo se presentó una acusación particular, por agresiones contra Oscar Ayerve. Un grupo de abogados se encargó de la defensa, que luego estuvo a cargo de Juan Campaña, quien demoró dos años para obtener la libertad de la que fue, en un tiempo, conocida como el terror de los mercados. Sorteó todos los juicios. En unos obtuvo fianza, en otros fue sobreseída. Al parecer, no había razones legales para que continúe detenida, así que salió de la Cárcel de Mujeres de El Inca, cubierta con una piel negra, con grandes aretes en sus orejas, sus labios pintados con un rojo carmín, y volvió a los mercados. Por el momento, solo se pasea y exige que le saluden.<sup>9</sup>

Luz María Endara no solo era la cabeza visible de una red de baja delincuencia, sino que se hizo famosa por su participación en las festividades populares, particularmente, las religiosas: hacía de sacerdote<sup>10</sup> y aportaba para el ornato de las imágenes y el arreglo de los altares en la iglesia. Su casa estaba llena de vírgenes y santos con sus respectivas ofrendas. Algunos testimonios la describen con una mujer devota y entusiasta e incluso como una buena persona. Luego de su muerte, fue llorada y venerada como una reliquia. Su cuerpo fue velado tres días con

---

9. Diario *Hoy*: 7<sup>a</sup>, “Mama Lucha se pasea por San Roque”, 20 de julio de 1998.

10. Un sacerdote es el mayordomo de una hermandad o cofradía y, por extensión, aquella persona que se encarga del cuidado de una iglesia.

sus noches, y contó con la presencia de mariachis y bandas de pueblo, “como a ella le gustaba”. Al describirla de ese modo, la narrativa de los medios provoca una identificación entre lo delincucional y la cultura popular. No solo se trata de una estigmatización y criminalización de los barrios (Waquant 2001), sino de la vida de la gente en su conjunto.

## Los indicadores del miedo

El discurso de recuperación y revalorización del patrimonio, tal como se ha desarrollado hasta el momento, no puede separarse de las acciones de especulación inmobiliaria y de limpieza social en la zona del centro histórico. El problema no es tanto el grado de violencia que se genera en esas zonas como el discurso que se levanta en torno a ello y las acciones policiales que lo acompañan. Paradójicamente, al revisar los índices de peligrosidad en la ciudad de Quito y los mapas de georreferenciación, se visibiliza al sector norte como más peligroso que el centro en cuanto a temas como delitos contra la propiedad o relacionados con la violencia sexual. El norte es asumido por la población como el lugar más seguro de la ciudad, aun cuando el número de delitos es tres veces mayor que en el centro de la ciudad.

CUADRO I

DELITOS A LA PROPIEDAD POR ADMINISTRACIÓN ZONAL

(AGOSTO 2009 D. M. Q.)

	FRECUENCIA			PORCENTAJES		
	Ago. 07	Ago. 08	Ago. 09	Ag. 07	Ago. 08	Ago. 09
Calderón	19	44	26	1	3	4
Centro	144	208	50	10	14	8
Eloy Alfaro	209	213	94	15	14	15
La Delicia	123	162	62	9	11	10
Los Chillos	43	71	42	3	5	7
Norte	700	651	304	49	43	49
Quitumbe	64	36	24	4	2	4
Sin dato	104	72	13	7	5	2
Tumbaco	34	60	5	2	4	1
Total	1.440	1.517	620	100	100	100

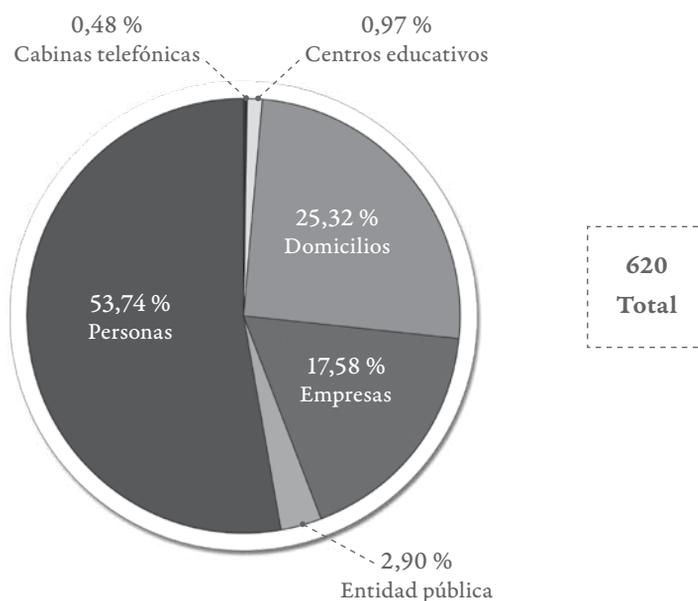
Fuente: Informe estadístico sobre delitos y violencia en el D. M. Q. OSC, agosto de 2009.

En cuanto al robo de autos, la relación es de 21 en el centro y 84 en la parte norte de la ciudad, mientras que los delitos sexuales son 4 en la Administración Centro y 13 en la Administración Norte.

GRÁFICO 2

## DELITOS A LA PROPIEDAD

(AGOSTO 2009 D. M. Q.)



Fuente: Fiscalía. Elaboración: O. M. S. C. Datos sujetos a variación.

Es cierto que el Centro Histórico no es ajeno a situaciones de violencia y en el mismo San Roque se vive una violencia cotidiana, pero no es mayor a la que se da en otros lados. Como muestra Waqquant (2000, 2001), las campañas de estigmatización de determinadas zonas no son ajenas al proceso de criminalización de los pobres y de instrumentalización de acciones de seguridad que les afectan de modo directo. Como parte del imaginario de la seguridad, el Centro Histórico es asumido como el lugar donde se comercializan objetos robados, y San Roque es considerado como un centro de operaciones que, de acuerdo con el discurso institucional, se mantiene con la ayuda y en complicidad de los vendedores del sector, ya sea por ser parte de la red delincriminal o por familiares

de quienes comercializan con dichos objetos.<sup>11</sup> Es justamente el engranaje social aún existente, a pesar de la corriente individualizadora y de pérdida de vínculos sociales propia del capitalismo tardío, lo que es estigmatizado y criminalizado.

Hay situaciones relacionadas con la forma como se organiza la economía social, que, por el contrario, no llaman la atención ciudadana, la misma que se caracteriza por una insensibilidad social incorporada. La dureza de ciertas formas de ocupación, como las de los cargadores y desgranadores, responde a una condición estructural antes que a algo específico del mercado. También la división del trabajo responde a factores sociales, étnicos y de género. En el caso de Quito, así como de otras ciudades, esto está relacionado con la posibilidad de obtener trabajo no calificado, de menor costo, entre una población que la modernidad periférica y tardía ha ido desechando. De acuerdo con testimonios recogidos, no solo la producción informal se ve beneficiada por esto, sino también la formal, como es el caso de las cadenas de supermercados con el trabajo de los desgranadores. Se trata de trabajos inestables, ubicados en el límite de lo necesario para la reproducción de la vida, aunque la pertenencia a una comunidad o una tradición impida que la población involucrada pierda del todo su sentido de vida o, por lo menos, contribuya a desacelerar ese proceso. Lo que se paga por el trabajo de desgranar, que no es considerado ni siquiera un verdadero trabajo, se inscribe dentro de una escala que va de varones a mujeres, ancianos y niños.

## San Roque, un espacio hospitalario

San Roque ha sido calificado como un lugar peligroso, pero, por lo que se desprende de esta investigación, es, al mismo tiempo, un rico espacio relacional volcado a la calle y a los trajines callejeros (Azogue 2009). Si seguimos a Lévinas (2002), se trataría de un espacio hospitalario, de encuentro de la gente indígena que ha migrado a la ciudad, en condiciones en las que la ciudad en su conjunto se muestra poco hospitalaria; es decir, poco abierta a aceptar la presencia del otro. La caracterización que hace uno de los entrevistados no puede ser más elocuente:

Podríamos decir que es un espacio de indígenas, de encuentros, un espacio de concentración del pueblo indígena que ha migrado [...]. Un espacio en el que uno se ha sentido y se siente familiarizado a pesar de todas las cosas que se dicen de este sector, pero que a la final ha sido un espacio en donde se puede encontrar.<sup>12</sup>

---

11. Boletín Ciudad Segura, n.º 29. Programa de Estudios de la Ciudad. FLACSO-Ecuador.

12. Entrevista a JC. Grupo de investigación Heifer-FLACSO, julio de 2008.

Hablamos de un espacio hospitalario o que se percibe como hospitalario, abierto a formas de relacionamiento peculiares, en el que participan sobre todo indígenas, y que se ve activado por la presencia del mercado.

Será porque está el mercado allí o no sé porqué pero todo este sector está poblado, es como un espacio de una comunidad en donde nos vemos las caras no solo los fines de semana sino todos los días, si bajamos por allí, por San Roque siempre vamos a ver un indígena, siempre vamos a ver gente que está andando por allí, gente que está haciendo negocio por allí [...] por el mismo hecho del asentamiento indígena que se ha dado allí.<sup>13</sup>

Nos referimos a un tipo de publicidad volcada a la calle, a un espacio favorable a encuentros que no son frecuentes en el resto de la urbe. No podemos hablar de un lugar de anonimato, aunque muchos, sobre todo los jóvenes, preferirían cierto anonimato, sino de un espacio relacional en el que son frecuentes los contactos cara a cara entre personas que pretenden ser iguales, incluso cuando las diferencias económicas y sociales y las relaciones de poder son evidentes. Tampoco San Roque es un lugar inidentificable o sin identificación, sino un lugar significativo. Y esto no solo es así para la población indígena que llega a Quito, sino también para la gente popular ubicada en diversos sectores de la ciudad, que, sin ser indígena, comparte elementos de identificación con San Roque. Estamos hablando, entonces, de un rico espacio social claramente caracterizado, de flujo y circulación, predominantemente, aunque no exclusivamente, indígena. Es algo distinto a lo que sucede en el resto de la ciudad, en donde las relaciones se han hecho a la vez amplias, difusas e impersonales.

Generalmente vivimos casi en todo este sector en el trayecto de San Roque, la Magdalena y la Cima de la Libertad [...]. Entonces un poquito mis hermanas se han ido, que no es muy lejos, a la Magdalena y a la Mena pero como a los hijos tienen en la guardería de San Roque y a la final toda la familia se ha concentrado ahí [...] como hacen el negocio, las ventas, bajan a San Roque y ahí se concentran todos los indígenas. Podríamos decir que San Roque es un espacio donde por familias y por grupos, en diferentes lugares, se concentran por la mañana. Nosotros, por ejemplo, teníamos un sitio donde hacíamos carga, donde cogíamos la carga todas las mañanas y donde nos concentrábamos no solo la familia sino toda la comunidad que ha migrado por acá.<sup>14</sup>

---

13. Entrevista a JC. Grupo de investigación Heifer-FLACSO, julio de 2008.

14. *Ibíd.*

Esto no significa que todos se conocen, sino que todos se reconocen, se sienten identificados, en términos étnicos y sociales, como indígenas provenientes de Chimborazo, Cotopaxi o Tungurahua, y, al mismo tiempo, habitantes de la ciudad, en una suerte de cosmopolitismo o acercamiento al conjunto de las comunidades. A esto se suman elementos de identificación específicos relacionados con una comunidad de origen, como la comunidad de Zhuid, o con la pertenencia a un grupo étnico o nacionalidad autodefinida, como la Pantzalea. Es cierto que hay “otros San Roques” en la ciudad, pero San Roque es posiblemente lo más significativo, incluso para los que viven en otros barrios, pues lo asumen como un espacio referencial, al que necesariamente acuden.

Desde el comienzo mismo la gente comenzó a llegar y a concentrarse en estos espacios así como también en otros, más yo le veo por la parte del mercado, eso es lo fundamental ya que alrededor se caen una suma de gente, si no hubiera el mercado tal vez habría habido, pero no como en la actualidad [...]. Claro que hay otros lugares como El Placer, Guamaní, Chillogallo, pero no como San Roque mismo [...] como si en este fuera mismo el sitio, el espacio de tope, el punto de encuentro [...] no tanto para conversar o a propósito, sino más bien por el mismo hecho laboral, por el hecho de estar viviendo en el sector.<sup>15</sup>

El mercado no es únicamente un lugar de trabajo para los indígenas de San Roque, sino el espacio a partir del cual han organizado su vinculación con la ciudad. Sus puestos de trabajo han sido logrados con esfuerzo y “de modo honrado”. Gracias a ellos, se han ganado el respeto de los suyos. Si la ciudad desarrolla un sentido de separación respecto de estos nuevos habitantes, estos redefinen el sentido de comunidad en el espacio urbano: esto se genera de modo cotidiano en la organización de las actividades del mercado y en la formación de casas de comunidad, pero, sobre todo, en los momentos de resistencia y de lucha frente a los intentos de expulsión de la zona.

Los que venden están luchando para quedarse, si antes han sabido luchar haciendo huelgas, amaneciéndose en las calles, cuidando el puesto, si no estaban presentes quitaba el puesto, es bien difícil para que les manden de aquí, y ¿usted ha visto como defendían los puestos? Los policías municipales venían y no dejaban llegar a los puestos [...] si hay los que recorren pero son pocos los que venden limones, tomates, de ahí son puras asociaciones.<sup>16</sup>

---

15. *Ibíd.*

16. Entrevista en la pescadería de San Roque, señor Alfonso R. José A. Grupo de investigación Heifer-FLACSO, julio de 2008.

Si bien es cierto que, en el mercado, las asociaciones de vendedores han sido claves para resistir la regeneración y expulsión, hay algo que para el municipio no ha estado en negociación, y esto es el hecho de que ese espacio va a ser “recuperado,” aunque se recurra a la fragmentación de las asociaciones y a la creación de alianzas con ciertos grupos dentro del propio mercado, a cambio de puestos de ventas en la nueva central de abastos o del convencimiento de que es mejor lograr algo antes que perderlo todo. En el Plan Maestro de Desarrollo Territorial del Municipio de Quito, realizado por la administración del alcalde Moncayo, San Roque es una de las prioridades.

#### CUADRO 2

##### INTERVENCIONES OFICIALES EN EL CENTRO HISTÓRICO

---

LA RONDA: Regeneración, vivienda, actividades comerciales y culturales.

---

PLAZA SAN DIEGO Y ENTORNO: Regeneración.

---

EL CUMANDA: Ejecución de un proyecto de reciclaje del terminal para vivienda y actividades de recreación.

---

BARRIO EL TEJAR: Regeneración, integración Convento y Paso Elevado.

---

LA TOLA: Regeneración e imagen urbana.

---

SAN ROQUE: Regeneración e imagen urbana. Derrocamiento. Mercado, revalorización Escuela de Artes y Oficios.

---

HOTEL MAJESTIC: Habilitación y remodelación del Hotel Majestic, Plaza Grande.

---

Fuente: Plan Maestro de Desarrollo Territorial Municipio de Quito (fragmento).  
En <[http://www.quito.gov.ec/plan\\_bicentenario/pmgestiondydt.htm](http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/pmgestiondydt.htm)>.

Por otro lado, hay organizaciones dentro del mercado que han realizado mingas de trabajo para cambiar la imagen de San Roque, ante la preocupación del inminente desalojo y como una forma de protesta por las intervenciones del municipio. Para la prensa, sin embargo, cualquier acción por parte de los vendedores del mercado es insuficiente y sospechosa.

Todo esto está directamente relacionado con requerimientos de intervención patrimonial que, a su vez, dan lugar a acciones de policía. Cuando se plantea la creación de lugares más ordenados y limpios, además de controlar el uso del espacio público, cosa que el Estado ha perdido en espacios populares como el mercado de San Roque, en donde las formas de organización social que dominan son las corporativas y las informales, se busca el desalojo y la renovación urbana. Los

vendedores no se niegan al reacondicionamiento y limpieza del mercado. Pero no es eso lo que principalmente está en juego, sino el reordenamiento social de la zona en su conjunto. La población indígena y popular de San Roque ve en la reubicación del mercado una amenaza para su supervivencia en la ciudad. Posiblemente no se equivoca. Para ella, el mercado podría ser el inicio de un proceso de limpieza social que abarque a la totalidad de San Roque.

Pero ¿qué es San Roque para la población indígena que se inscribe ahí? ¿Un lugar hospitalario en una ciudad poco hospitalaria? ¿Un espacio en el que se es menos extranjero? ¿Un referente para el que viene de afuera? ¿El punto de llegada y punto de contacto de la población migrante? ¿El lugar en el que se hablan “otras” lenguas, diferentes del español? ¿Un espacio de trabajo y de relación entre iguales? ¿El lugar donde sentirse seguro?

Lo que da carácter al barrio es el mercado y los trajines que se desarrollan en torno a este. Es lo que impone el ritmo y es el punto nodal desde el cual se organiza la acción social. Pero hay otros espacios y otros tiempos menos visibles, pero importantes en función de construcción de identidades, que se desarrollan en el interior de las casas de comunidad, los patios de vecindario, los lugares de socialización popular como los relacionados con el deporte (los equipos indígenas de fútbol, que disputan en campeonatos a los de mestizos), las lavanderías públicas, concebidas, a su vez, como espacios de trabajo (mujeres indígenas que viven en San Roque y que trabajan lavando ropa) y de encuentro.

El ensayo de organización social más interesante y que podría ser desmontado por una política de intervención desde arriba es la organización de casas comunitarias y de casas de vecindad integradas por gente afín, proveniente de diversas localidades. Algunos de esos procesos ocupacionales son el resultado de propuestas político-sociales conscientes dentro de la población indígena. Otras se desarrollan de manera natural, a partir de relaciones de parentesco y de pertenencia a un mismo lugar de origen. Se trata de formas de agregación social en un contexto urbano de desestructuración de la sociedad y de individualización de la vida. Las casas de comunidad constituyen un sueño de reconstitución de la *communitas* dentro de la ciudad, opuesto a las prácticas de inmunización y separación desarrolladas por los organismos ciudadanos legitimados (Esposito 2003 y 2005). Se trata, al mismo tiempo, de un sueño cristiano de organización de un orden moral en medio del desorden impuesto por la ciudad. Algo parecido hacen las iglesias indígenas, como espacios de agrupamiento y cohesión de la población migrante. Por un lado, ofrecen protección frente a condiciones de discriminación; por otro lado, el control sobre las familias y, particularmente, los jóvenes en un contexto de cruce cultural. No hay que verlo ni como un espacio de reproducción de las

antiguas relaciones comunitarias en la ciudad ni como parte de un proceso de desidentificación, sino más bien como parte de la conformación de una nueva forma de agregación étnica y social en el contexto urbano.

Vivir en la ciudad es difícil compañero, porque no sabemos al lado de qué familia vive [...] pero si nosotros vivimos en comunidad y mantenemos nuestras costumbres, nuestra identidad, entonces si algún compañero tiene algún problema, nosotros mismos damos consejos, por ejemplo un disgusto con la mujer, entonces nosotros levantamos a las seis de la mañana, tres de la mañana, dos de la mañana, nuestros taitas ya están allí. Si tiene falla en alguna cosa el esposo o la esposa, ya vienen siquiera dando unos tres correazos nuestros taitas, ya nos corrigen, entonces eso es lo que mantenemos en la comunidad.<sup>17</sup>

## Final

Muy pocos estudios han intentado hacer un seguimiento de las implicaciones sociales de las políticas de patrimonio y renovación urbana, así como de lo que constituye su lado no visible, el paradigma y la práctica de la seguridad. Una reflexión en esta línea puede parecer extrema, ya que se trata de procesos que no están conectados de modo inmediato de modo que su relación —la correspondencia del experto con el policía, o con el inversor inmobiliario, aunque no se conozcan— resulta poco evidente.

Lo que se ha impuesto es una suerte de cinismo sociológico que acompaña al sentido común según el cual las modificaciones sociales que se provocan con la renovación urbana son percibidas como inevitables, cuando no necesarias, y las despojan, de ese modo, de su contenido político y social. Nuestro interés, por el contrario, está puesto en develar la forma en la que medidas urbanísticas, de control sanitario y de baja policía, como las del reordenamiento de los mercados o el desplazamiento de asentamientos populares, se conectan con acciones culturales como las de la puesta en valor del patrimonio.

Dinámicas como las de la gentrificación, la especulación inmobiliaria y patrimonial o la limpieza sociológica son naturalizadas, convertidas en parte de una racionalidad técnica, más espacial que social. Incluso los políticos y funcionarios progresistas se muestran hasta el momento poco sensibles a políticas de conservación de las áreas históricas más democráticas, que tomen en cuenta las demandas

---

17. Entrevista al señor F. M. Quito, Grupo de investigación Heifer-FLACSO, enero de 2008.

y las necesidades de la gente —como en el caso de la población indígena y popular de San Roque—, y rehabiliten los espacios sin promover la expulsión social, ya sea cerrando puestos de trabajo, promoviendo inversiones inmobiliarias o cambios en los usos sociales y en la composición social de la población. Y esto se realiza con dinero público o, simplemente, esgrimiendo prácticas policiales de desalojo.

Las ciudades del Tercer Mundo se han vuelto difíciles de gobernar. Aparentemente, han dejado de ser espacios relacionales, si es que alguna vez lo fueron, para pasar a formar parte de redes, flujos y contraflujos económicos, políticos y sociales, incluidas las redes del crimen y el narcotráfico, en las que las posibilidades de control corporativo y personalizado que caracterizaban a las urbes hasta hace unas décadas se ven rebasadas constantemente. En lugar de espacios urbanos claramente delimitados, con su centro y periferia, organizados de manera interconectada y, al mismo tiempo, jerárquica, como extensión imaginaria del modelo colonial del damero, lo que se da hoy es una proliferación de espacios en expansión, sin un orden ni una centralidad definida, así como una multiplicación de flujos visibles e invisibles, formales e informales, que aparentemente escapan a un orden global.

En la medida que una ciudad crece y se desborda, rompiendo su ordenamiento interno y desdibujado sus límites, surge la necesidad de ensayar nuevos modelos de gobierno de sus poblaciones, basados en dispositivos como la planificación y la seguridad, y en un imaginario de cohesión social cuya base es la reinención de una tradición o la vuelta a unos orígenes. La memoria de la ciudad se activa en momentos como este construyendo una nostalgia cínica de lo que se va destruyendo y convirtiendo en ruinas —fundamentalmente el engranaje social—, y a través de la fabricación de monumentos. La memoria se convierte, bajo esas circunstancias, en un instrumento clasificatorio. Como parte del proceso de renovación urbana y de conversión de los centros históricos en patrimonio, se ha ido imponiendo una memoria única, conmemorativa, capaz de construir una imagen conservadora de orden en situaciones de desorden social y de desatención de las condiciones y la calidad de vida de las poblaciones. Esto se expresa, por ejemplo, en la reinención de un referente espacial como el malecón de Guayaquil como espacio público controlado en oposición al espacio peligroso del suburbio. Esta misma sensación de control sobre la ciudad fue producida en Quito a partir de la erradicación del comercio informal y la renovación de algunas plazas, como Santo Domingo y San Francisco, o calles emblemáticas, como la de la Ronda. El discurso y la práctica del patrimonio y la renovación urbana contribuyen a producir una ilusión ciudadana, de proyecto en común, allí donde se ha producido un declive de lo público y del “hombre público” (Sennet 2001, Caldeira 2007, Bauman 2008).

# CLIVAJES SOCIALES Y CLIVAJES POLÍTICOS

(BOLIVIA)

LUIS TAPIA

## La conversión de clivajes sociales en políticos

El propósito de este texto es pensar estructuralmente la desigualdad, pensarla relacionamente y, a la vez, políticamente. Se trata de ver cómo la estructura de desigualdades se vuelve una estructura de clivajes, es decir, se articula con otro tipo de divisiones sociales y se traslada al campo de la vida política. Si bien la idea es pensar la desigualdad en términos estructurales, como un punto de referencia básico, al pasar a la política, se tiene que pensar en la constitución de sujetos, sus formas de organización, sus discursos, sus proyectos y el conjunto de sus formas de interacción. Esto implica pensar también las luchas contra la desigualdad. Es este último aspecto el que voy a privilegiar en mi análisis, también desde una perspectiva relacional. Para eso, bosquejo el tipo de estructuras contra las cuales se lucha, y el tipo de sujetos que defienden las formas de desigualdad existentes.

Utilizo la noción de ‘clivaje’, que ha sido introducida en la teoría sociológica y en el análisis político para pensar las líneas de división social, que pueden leerse también como las estructuras de desigualdad (Lipset y Rokkan 1967, Rae y Taylor 1970, Moreno 1999). La idea de ‘clivaje’ sirve para pensar procesos de diferenciación interna que han creado desigualdades en las sociedades. Por lo general, estas desigualdades giran en torno del monopolio de los recursos que se configuran como centrales en el proceso productivo y reproductivo. Se traducen en diferentes estratos socioeconómicos, en desigualdades en la vida política entre gobernantes y gobernados, en estructuras de monopolio del poder político, y en diferencias ideológicas sobre el modo de pensar la vida política y de organizar las

instituciones de gobierno. Se trata de una disputa que ocupa una parte sustantiva de la vida política, a veces contenida en los espacios más modernos y contemporáneos de representación política y el sistema de partidos, y a veces desplegada de manera paralela o de forma más intensiva en otro conjunto de espacios organizados para cuestionar las desigualdades sociales, como resultado de la constitución de sujetos en torno de estas líneas de división.

La producción y reproducción de un orden social suelen darse no solo a través de la organización de una línea de división social, sino de varias, que tienden a reforzarse. De acuerdo con esto, se puede hablar de una estructura de clivajes, de una diversidad de líneas de división social que organizan la interacción, la distribución, el acceso a los bienes públicos y los espacios de la vida política. La noción de 'clivaje' se refiere a un tipo de división social relativamente duradera. En este sentido, es una división estructural, un conjunto de relaciones que tienden a reproducir una forma de interacción y el fondo histórico sobre el cual se despliegan las interacciones cotidianas.

## La estructura de clivajes

Hago un bosquejo de las que considero las principales líneas de división social o clivajes en la Bolivia contemporánea. Mi intención es centrarme en la relación entre clivajes sociales y clivajes políticos en las últimas décadas, aunque me interesa tener en cuenta la perspectiva histórica. Se trata de comprender la estructura de clivajes y el modo en que opera la sobredeterminación entre ellos. Para cada tipo de clivaje, propongo un esquema de periodización de fases de cambio y de las formas en que los clivajes sociales se convierten en clivajes políticos o se neutralizan.

Bolivia es un país multisocietal. Las sociedades, desde hace mucho tiempo, no existen de manera separada, sino en relación e interacción con otras formas de articulación que configuran un orden social y formas de gobierno. En este sentido, un análisis de los clivajes sociales también incluye en parte la dimensión intersocietal e interestatal. En países que se han configurado en territorios que han sido objeto de colonización histórica, uno de los resultados es que la dimensión de la división social y política entre las sociedades conquistadas y las conquistadoras se convierte en un elemento constante en la configuración de las estructuras de desigualdad. Este fenómeno tiene dos facetas: por un lado, la relación entre un país y los poderes coloniales, neocoloniales o imperialistas, o el colonialismo externo; por otro lado, la división social que ha quedado establecida como resultado de la colonización y que no ha sido superada a través de los procesos de independencia y

fundación de los nuevos Estados, en particular en el siglo XIX en América Latina. Este último es lo que muchos llaman, en América Latina, el colonialismo interno.

Se configura, entonces, una estructura compuesta por los clivajes de tipo nacional, que desdoble en dos. En primer lugar, se encuentran los que se refieren a la división entre el país y poderes neocoloniales, las divisiones internas producto del colonialismo interno, el clivaje socioeconómico producto del desarrollo del capitalismo y de las formas de explotación. En segundo lugar, el clivaje político, que está compuesto por las líneas de división ideológicas modernas, pero también cada vez más por los clivajes culturales-nacionales. En breve, se trata de mostrar la dinámica de sobredeterminación de estos clivajes en los últimos tiempos, en los que se ha configurado una estructura activada por los procesos de organización de las asambleas indígenas de pueblos de tierras bajas, por el katarismo en el altiplano, y por los movimientos antiprivatización, que han producido un ciclo de movilizaciones capaces de poner en crisis a los gobiernos neoliberales y han creado las condiciones para el establecimiento de una Asamblea Constituyente.

El orden colonial dejó las bases sobre las que se montaron las estructuras de clases y de clivajes posteriores. La división que corresponde a la instauración del régimen tributario y de relaciones de servidumbre en la Colonia continúa durante el periodo republicano. Sobre esta estructura, se monta la configuración de las clases, que se han de constituir en aquellos ámbitos en los que la explotación de los minerales adopta la modalidad de relaciones de producción capitalistas hacia fines del siglo XIX y durante el siglo XX. Una de las determinaciones de la estructura colonial sobre la estructura de clases moderna tiene que ver con que la línea de división social hace que el contingente que se convierte en clase trabajadora provenga en gran parte de la población que pertenece a la matriz de otras culturas subalternas durante la Colonia.

La población que se vuelve clase obrera, sobre todo en las minas, proviene de las comunidades agrarias, que estuvieron entre las culturas subalternas colonizadas. Parte de la clase obrera fabril también es de este origen o de un origen mestizo. Estos sectores no fueron considerados parte de la ciudadanía en Bolivia independiente, y recién empezaron a ser incorporados en los procesos electorales como votantes en la primera mitad del siglo XX. La estructura de clases moderna está atravesada por el clivaje colonial, es decir, por la composición y configuración de las estructuras coloniales sobre las que se monta la moderna estructura de clases. Esto es importante porque tiene que ver con el despliegue de la configuración de los clivajes políticos contemporáneos y con la acción política desplegada.

La politización de estos clivajes sociales ha tenido diferentes trayectorias, con algunos momentos de entrecruzamiento y fusión intensiva. Por un lado, el

cuestionamiento a la continuidad del orden colonial se ha expresado en la articulación de ciclos de rebeliones indígenas en la zona andina de Bolivia. El ciclo de rebeliones tendría un hito importante en el levantamiento de finales del siglo XIX, que concluyó con una guerra civil que resultó de la lucha entre liberales y conservadores, y, en lo concerniente a clase, entre el bloque terrateniente y de mineros de la plata frente al emergente bloque de mineros del estaño. Los primeros eran reproductores de relaciones serviles y estructuras patrimonialistas; los segundos, articuladores de relaciones capitalistas en los enclaves mineros.

En la llamada Revolución Federal, se generó un eje de conflicto que, desde 1876, dio lugar a la configuración de un sistema de partidos como el modo de procesar las contradicciones y diferencias en el seno del bloque dominante. Por un cuarto de siglo, operó un sistema de partidos en el que participaron tanto liberales como conservadores, pero el cambio decisivo en la relación de fuerzas ocurrió con la guerra civil en la que los liberales se aliaron con las fuerzas de Zárate Willka, quien encabezaba una ola de rebelión indígena en la zona andina. La revolución federal fue una coyuntura de interpenetración o acoplamiento entre un clivaje político intraclasista —vinculado al bloque político dominante— y un clivaje de origen colonial, que respondió a la contradicción entre los pueblos colonizados y aquellos que representaban la continuidad del orden colonial en tiempos republicanos (Condarco 1966). Una vez desplegadas las fuerzas, liberales y conservadores sintieron su poder en peligro ante la movilización de las fuerzas indias en el altiplano y decidieron reunificarse y aplastar la movilización indígena. En este sentido, el cambio en la relación de fuerzas en el seno del bloque dominante fue producto de una coyuntura de acoplamiento con una contradicción o un clivaje social y cultural politizado por un ciclo de movilizaciones indígenas.

Por un lado, luego de la derrota del levantamiento indígena, se rearmó un sistema de partidos como un modo de procesar las divisiones políticas en el bloque dominante, que continuó excluyendo de la ciudadanía política a los indígenas y a la gente sin propiedad o sin educación en la lengua dominante. En esas nuevas condiciones, en las siguientes décadas, se habría de configurar uno de los desarrollos del clivaje económico social moderno como producto de la politización en la formación de una parte de la sociedad civil boliviana, que tiene que ver con el desarrollo del sindicalismo, especialmente minero, pero también fabril, y de otras asociaciones de trabajadores en los núcleos urbanos.

Un nuevo ciclo de conflicto en Bolivia fue desplegado por una articulación de clivajes internos y externos a partir del movimiento obrero. En la configuración del mundo obrero, el desarrollo más fuerte fue el de un sindicalismo que configuró a una sociedad civil que empezó a cuestionar la situación instrumental

del Estado boliviano en relación con el sector dominante, especialmente los empresarios del estaño. De manera complementaria, se formaron y desarrollaron partidos de izquierda socialista, que, en adelante, acompañaron el desarrollo del movimiento obrero. Por otro lado, se creó un partido nacionalista que articuló políticamente la contradicción entre nación y antinación. La revolución de 1952 fue producto de estas dos líneas de clivaje, sobre todo la económica social; es decir, la politización de la división clasista en el seno de los núcleos modernos mineros y fabriles, en combinación con la politización de la línea de división resultante de las relaciones neocoloniales entre nación e imperialismo o antinación.

La revolución de 1952 fue producida por la politización de dos tipos de clivaje y por uno tercero que operaba de manera subyacente. Se trataba, de un lado, del antagonismo que oponía a nación y antinación, que se volvió articulador de la acción política desarrollada como resultado de la politización del otro clivaje social de origen socioeconómico, desplegado a través del movimiento obrero. Dado que el control de la propiedad y la dirección de los sectores mineros implicaban una articulación con el mercado mundial que operaba para reproducir los grados de explotación intensiva existente y una situación instrumental del Estado, que debía seguir controlado por los representantes directos del bloque empresarial minero, existía una fuerte implicación entre cuestión nacional y cuestión clasista. La articulación de estos dos clivajes generó como proyecto político la constitución de un Estado-nación pensado de manera predominante como la construcción de un Estado con validez nacional a partir del control de la explotación de los recursos naturales, de una reforma agraria y de una ciudadanización en términos modernos. Esto implicaba la creación de una burguesía nacional, posición que se impuso dentro de las facciones político-ideológicas del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

El MNR también era pensado por algunos sectores obreros y por la izquierda del nacionalismo como un horizonte de transición hacia un Estado-nación montado sobre relaciones de producción socialistas. El hecho de que haya sido una articulación de obreros y nacionalistas ha mantenido siempre esta polisemia de la construcción del Estado-nación y del horizonte de finalidad de la revolución nacional. Estos dos ejes han sido los que organizaron de manera central el conflicto y el enfrentamiento en 1952, aunque, de manera paralela, se fueron despejando movimientos que politizaron el clivaje de origen colonial en otras coyunturas.

Los nacionalistas planteaban que, antes de 1952, el clivaje principal era la contradicción nación-antinación. Sin embargo, para enfrentar al bloque dominante, articularon a los sujetos constituidos a partir del clivaje económico-social en torno del clivaje explícitamente político de la cuestión nacional, que también

era un clivaje económico, pues contenía líneas de división socioeconómica entre países productores de riqueza y aquellos monopolizadores de la misma. Para enfrentar a este bloque dominante, la contradicción entre nación y antinación presentó un horizonte en torno del cual se intentó unificar a todos los sectores populares como cuerpo de la nación. El proyecto de sociedad implicaba que se instaurara como organizadora de las diferencias sociales una estructura de clases moderna. Fue en la década de 1970 cuando emergió de manera más clara la nueva burguesía, producto de 1952, vinculada a los terratenientes importantes del período anterior.

La intervención extranjera, norteamericana en particular, en el proceso de instauración de la dictadura militar que quebró el proceso de revolución nacional hizo que se instaurase de nuevo la contradicción nación-imperialismo, pero también que se desplazase la composición de los sujetos que articulaban el clivaje político. Los nacionalistas, aliados a los obreros, fueron la fuerza responsable de dirigir el proceso anterior, aliados a los obreros. Pero, para mantener su poder, los expulsaron paulatinamente y se fueron aliando con los norteamericanos hasta quedarse sin base social. Crearon, así, las condiciones para la instauración del régimen dictatorial y el dominio militar del Estado.

Fue, más adelante, el movimiento obrero el que rearticuló el clivaje económico social, y lo acopló a la nueva configuración de la contradicción nación-imperialismo, con lo que reforzó la presencia del componente socialista en el horizonte político. La dictadura militar separó a campesinos de obreros e incluso los movilizó en bandos opuestos, sobre todo en los valles de Cochabamba y en los centros mineros. Instauró, así, para preservar su dominio, un clivaje político entre los trabajadores. La movilización campesina contra los obreros se produjo en los territorios donde se había realizado la reforma agraria. La imbricación del clivaje socioeconómico con el clivaje nacional, que cuestionaba la condición neocolonial del país, hubo de quebrar la alianza militar-campesina, recomponer las divisiones entre lo obrero y lo campesino, y convertirlas en una forma de alianza en lugar de una línea de división que se constituía en enfrentamiento clasista dentro de los sectores explotados.

La instauración de la dictadura en Bolivia hizo que, a partir de 1964, la estructura de clivajes contuviera en su composición también la línea de división entre aquellos que estaban a favor de un régimen autoritario y dictatorial y los que estaban a favor de la vigencia de derechos y libertades políticas democráticas. La instauración de la dictadura militar era una manera de intervenir en la estructura de clivajes que había articulado la contradicción nación-antinación y la contradicción clasista, en torno a la cual se habían articulado sujetos obreros y

nacionalistas que produjeron una revolución y modificaron algunas de las condiciones de recepción y organización del capitalismo en Bolivia, así como la recepción de las determinaciones externas que configuraron las condiciones para un proceso de organización y de producción del poder político desde dentro. Una parte significativa de la dictadura fue una intervención sobre estas condiciones para desmontarlas y crear nuevas para que el país se volviera un receptor subalterno de determinaciones externas; básicamente, de la intervención norteamericana.

En la década de 1970, el movimiento obrero resistió a la dictadura al activar, discursivamente y en la acción política, diversos clivajes. Por un lado, vinculó el clivaje autoritarismo-derechos y libertades políticas con el de la contradicción entre nación e imperialismo. A su vez, activó la contradicción clasista. Articuló la división clasista dentro de los núcleos extractivistas de explotación minera y fabril, así como la contradicción resultante de la explotación del trabajo agrícola, tanto bajo relaciones de producción capitalistas como a través de las formas de articulación desigual de los pequeños propietarios y productores campesinos a los mercados capitalistas. Fue en torno del proceso de organización de clase, tanto en el ámbito de los obreros como de los sectores campesinos, que se organizó buena parte la sociedad civil, alrededor de la central obrera, que logró que el movimiento obrero se volviera un movimiento nacional que demandaba democracia y renacionalización no solo de los recursos naturales, sino del propio país y del gobierno, siguiendo la gran síntesis de Sergio Almaraz, que decía que para nacionalizar los recursos naturales había que nacionalizar primero el gobierno del país (Almaraz 2009).

Casi a la vez, algunos núcleos en el altiplano boliviano empezaron a politizar el clivaje político y cultural de origen colonial, relativo a la subordinación de las culturas originarias conquistadas. El katarismo, en los años 1970, convirtió el clivaje cultural o étnico-cultural en político. Por un lado, ello derivó en la constitución de un movimiento político-cultural que abarcó un amplio espectro, que incluyó la organización del sindicalismo independiente del Estado y una alianza con los militares. Más adelante, ese se convertiría en el núcleo articulador de las fuerzas campesinas. En 1976 se fundó la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). A fines de la década de 1970, se organizaron partidos políticos que introdujeron el clivaje étnico-cultural o nacional-colonial en el sistema de partidos. El Movimiento Revolucionario Túpac Katari (MRTKA) y el Movimiento Indio Túpac Katari (MITKA) ingresaron al parlamento como minorías. Desde entonces, el clivaje étnico-cultural o nacional-colonial se introdujo en las instituciones políticas del Estado boliviano, en particular en el sistema de partidos, y pasó a ser uno de los principales organizadores de la lucha política y social en el país.

La emergencia del katarismo implicó un cambio en la composición de clivajes. De manera explícita, planteó la necesidad de combinar la mirada de clase —de trabajadores explotados— con la mirada de una cultura oprimida que se reivindicaba como nación y planteaba su liberación y la transformación del Estado boliviano. Se trató de una composición del clivaje clasista con el étnico-cultural o nacional-colonial, vinculada al fuerte componente de origen colonial que existía en las líneas de división que organizaban las posiciones de la estructura económica. La articulación de las fuerzas que politizaron estos dos conjuntos de clivajes sociales hizo posible la transición a la democracia, que experimentó un proceso quebrado de elecciones y golpes para evitar la transición. En un primer periodo, el conflicto social siguió las líneas del clivaje socioeconómico, del enfrentamiento entre la alianza de fuerzas del mundo obrero y campesino que llegó al gobierno a través del Frente de Unidad Democrática Popular (UDP) y una oposición clasista proveniente del bloque empresarial y de la base política y social del autoritarismo militar, que se dedicaba a boicotear al gobierno desde el parlamento y la economía.

El neoliberalismo que se desplegó en Bolivia desde 1985 tuvo como una de sus facetas estratégicas la recomposición de la estructura de clivajes. Uno de sus aspectos fue el desmontaje de la centralidad obrera en la organización de la sociedad civil y de la acción política en la relación entre sociedad civil y Estado. Esto se hizo básicamente a través del cierre de las minas estatizadas y de la privatización de la manufactura estatal, que afectó el núcleo sindical de la sociedad civil, al tiempo que se expandió la presencia e influencia de las corporaciones empresariales. Ello implicaba desactivar la politización del clivaje socioeconómico y, con ella, la de la dimensión nacional y del eje autoritarismo-democracia.

De manera paralela al proceso de desarticulación y debilitamiento de la Central Obrera de Bolivia (COB), se produjo la expansión y crecimiento del sindicalismo campesino, que, desde fines de los años 1970, continúa creciendo hasta el presente. Uno de sus resultados fue que la central sindical, que era parte de la COB, comenzó a disputar durante los años 1980 y 1990 su dirección. Si bien la estrategia neoliberal desactivó uno de los ejes de politización del clivaje socioeconómico y debilitó al movimiento obrero, desde el ámbito campesino, continuó un modo de politización del clivaje socioeconómico y clasista, con una sostenida crítica al régimen de propiedad de la tierra. Fue parte de las movilizaciones contra la privatización del modelo económico. Sin embargo, un elemento central para el desarrollo del clivaje clasista por el lado campesino ha sido la articulación con la politización del clivaje étnico-cultural o relativo a la desigualdad entre pueblos y naciones. La clave de su crecimiento en importancia en la vida política del país

se debió a la articulación de un discurso político cultural de reivindicación de la diversidad de las identidades del conjunto de los pueblos y culturas subalternas, de su lengua, su territorio y sus formas de autoridad.

El debilitamiento de la COB y la expulsión de la representación del katarismo y de los partidos socialistas del parlamento, propiciada por una reforma de la ley electoral que modificó la fórmula repartidora a favor de los partidos más grandes, eliminaron la representación de las minorías que plantearon el clivaje étnico-cultural, por un lado, y el ideológico-político, por el otro. Esto hizo que el sistema de partidos durante la década de 1990 no contuviera representación de este tipo de clivajes y que se haya convertido en un espacio en el que fracciones del mismo bloque clasista y político dominante, que competían con cierta intensidad durante el momento electoral, pero que luego armaban coaliciones de gobierno que incluyeron al conjunto de los partidos —menos a lo que quedó de la izquierda durante la década de 1990 bajo el nombre de Izquierda Unida (IU), que representaba el clivaje político ideológico, es decir, la crítica y resistencia al modelo neoliberal, más que la presencia de una alternativa socialista—. La IU incluyó, por un tiempo, a los representantes de los cocaleros, que intentaron armar su partido, a partir de mediados de la década, desde la central sindical campesina, pero no fueron reconocidos por la corte electoral.

En el seno del sindicalismo campesino, desde fines de la década de 1980 e inicios de la siguiente, se discutió la necesidad de generar un instrumento de representación política para disputar el poder en el sistema de partidos. El resultado fue conflictivo y no se llegó a un acuerdo de todos los sectores en el seno del sindicalismo campesino. Fue el núcleo cocalero el que al final logró organizar el partido bajo la noción de instrumento político. La intención era que se llamase Asamblea por la Soberanía de los Pueblos, lo cual indicaba que se estaba articulando la reivindicación de lo étnico-cultural a la vez que se estaba pensando en un partido de clase. En la medida en que no fueron reconocidos por la corte electoral, los cocaleros compitieron electoralmente bajo la sigla de la Izquierda Unida. Hacia fines de los años 1990, eran, básicamente, todo lo que quedaba de esta en el parlamento. En este sentido, eran la presencia política del clivaje clasista: la representación de la fracción de una clase, los campesinos, que, sin embargo, formulaban un discurso de defensa de la soberanía nacional, ya que la defensa de la coca se cruzaba directamente con la defensa de la soberanía nacional, debido a la fuerte presencia norteamericana a través de la lucha contra las drogas. A la vez, también reivindicaban un discurso plurinacional como resultado de las discusiones y de la articulación discursiva que se generaron en el campo de las organizaciones campesinas e indígenas durante las dos décadas precedentes.

Hacia fines de los años 1990, en el sistema de partidos, había un resquicio, una presencia —pequeña y débil— del clivaje clasista, representada a través de la presencia de la IU y de los cocaleros como el núcleo principal de los parlamentarios de este frente, que representaban el clivaje ideológico-político y que constituían el núcleo de resistencia al modelo neoliberal. El resto de los partidos participaban del horizonte económico y político neoliberal instalado desde 1985, y fueron gestores y legalizadores de las reformas estructurales que se realizaron para implantarlo. Fue esta presencia pequeña la que permitió canalizar en las instituciones otro conjunto de líneas de acumulación política y de politización de clivajes sociales que pondrían en crisis a los últimos gobiernos neoliberales, al modelo económico y, así, propiciarían una coyuntura de reforma del Estado.

Desde el año 2000, Bolivia vive un ciclo de expansión de la vida política. Uno de los rasgos del sistema de partidos que se organizó en el país durante los años 1990 era una alta falta de representatividad. A inicios de la década, según encuestas, solo 5% de los bolivianos pensaba que los partidos eran representativos; hacia el final de la década, 2% pensaba que los partidos representan a alguien. Este rasgo de deslegitimación y falta de confianza en el sistema de partidos se combinó con un alto grado de corrupción política. Era casi cotidiano que la prensa informara sobre casos de corrupción política en los poderes Ejecutivo y Legislativo, en los que estaban inmiscuidos los partidos gobernantes.

Las críticas que empezaron a hacer frente a este sistema de partidos incluían la demanda de eliminarlo del país por ser ineficiente, no representativo y plagado de corrupción. Hacia fines de los años 1990, se articuló una especie de clivaje político, de segundo nivel o menor intensidad que los clásicos: la contraposición entre la partidocracia corrupta y una política ciudadana capaz de restituir el carácter público de las instancias de representación y gestión. Quien articuló de manera efectiva y produjo la primera ruptura en el monopolio político establecido por los partidos de las coaliciones neoliberales gobernantes fue el Movimiento Sin Miedo (MSM) en la sede de gobierno en La Paz. En 1999 se fundó el MSM, disputó la alcaldía de la ciudad de La Paz, y ganó. Fue la primera derrota electoral de la coalición neoliberal, y marcó un proceso de recomposición de los espacios de representación política, ya que estaba montada sobre una alianza de activistas vecinales, fracciones de izquierda y jóvenes. Frenaron el ciclo de corrupción y descomposición política generado por los partidos de la coalición neoliberal, e iniciaron procesos de desarrollo municipal que fueron capaces de mejorar sustantivamente las condiciones en el municipio de La Paz.

Una línea de organización importante que dio continuidad a lo descrito previamente tiene que ver con la ofensiva de la CSUTCB contra el régimen de la

tierra, es decir, como crítica a la ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), que definía el régimen de propiedad de tierras en Bolivia y era producto de los gobiernos neoliberales. El ciclo de movilizaciones de la CSUTCB en el altiplano contenía la articulación de la politización de un clivaje clasista de demandas campesinas acerca del régimen de propiedad de la tierra con algunas dimensiones de articulación y proyección de un discurso nacionalista aimara en el altiplano paceño; es decir, una articulación del clivaje clasista con el clivaje nacional-colonial o étnico-cultural, que se volvió bastante explosiva cuando se articuló con las otras líneas de movilización.

Esto tiene que ver con un proceso de recomposición de fuerzas en el sindicalismo campesino, a partir de la asunción de la dirección por parte de Felipe Quispe, de una línea indianista katarista, que fortaleció la resistencia a la política neoliberal y lanzó una ofensiva en contra el régimen de la tierra. Estas mismas fuerzas asumieron la resistencia a la ley del agua, que, entre otras cosas centrales, implicaba quebrar a las comunidades, ya que estas tendrían que comprar el agua a empresas privadas para seguir cultivando la tierra. Estas fuerzas también asumieron la demanda y el proyecto de la nacionalización de los hidrocarburos. La coyuntura clave de politización del clivaje socioeconómico y el político ideológico fue la configuración de la Coordinadora del Agua en Cochabamba, que lanzó la resistencia a una fase de ampliación de la privatización y, en particular, a la ley del agua, que implicaba la mercantilización ampliada de este recurso en todo el país para el conjunto de las actividades y formas de consumo colectivo e individual. Se trató de una articulación del clivaje socioeconómico y el político-ideológico, ya que, por un lado, era un cuestionamiento de uno de los núcleos del modelo neoliberal, que implicaba la privatización de la producción de bienes públicos y de recursos básicos como el servicio del agua. Durante un buen tiempo, este servicio estuvo en manos de empresas municipales. El proceso de articulación de fuerzas para sostener la resistencia, la crítica y la ofensiva contra la ley del agua, en particular contra la empresa trasnacional en Cochabamba, articuló sindicatos fabriles, juntas vecinales, organizaciones de regantes y una diversidad de organizaciones civiles medioambientalistas.

No se trataba de un clivaje socioeconómico en sentido puro, ya que era una articulación de fuerzas que respondían a diferentes líneas, matrices y motivos de organización del territorio como espacio de reproducción social y espacio de producción en lo que concierne a comunidades agrarias periurbanas. Todos respondían como consumidores y, por el lado político, como sujetos que reclamaban el derecho a la gestión pública de los recursos básicos. Proponían, sobre todo, una reivindicación ciudadana política en torno de un núcleo económico. Pero, en un

horizonte más amplio, la privatización del agua era parte de un modelo internacional de creación de las condiciones de la acumulación ampliada intensiva del capital a través de la privatización de los bienes públicos, que correspondía con la recomposición de la estructura de clases en lo nacional e internacional. Parte de la movilización reivindicaba la identidad de gente trabajadora, que se articulaba también con la identidad ciudadana vecinal. La composición de estas dimensiones le dio fuerza a la movilización. Uno de los motivos inmediatos de la extensión e intensificación de la resistencia fue la decisión de aumentar las tarifas, de tal modo que la empresa trasnacional recaudaba el dinero que utilizaría para la inversión en la ampliación de la infraestructura de los servicios del agua, cosa que debería haber sido un aporte suyo. Ese era un detonante económico, pues afectaba directamente en el nivel de ingresos o costos de la reproducción social, que se politizó inmediatamente con un cuestionamiento a la ley de agua.

La Coordinadora del Agua amplió rápidamente el horizonte de politización de las críticas al modelo neoliberal. La victoria en la guerra del agua sirvió de base para la demanda de la nacionalización de los recursos naturales, que pasó a ser la crítica central al punto nodal del modelo neoliberal, que era la privatización trasnacional de la explotación de los recursos naturales y, por lo tanto, el mantenimiento de un modelo extractivo en el país, controlado por capitales trasnacionales, que tenía como resultado un debilitamiento del Estado en lo concerniente a su capacidad de gobernar el país con algún grado de autonomía. Sobre la nacionalización, la Coordinadora articuló también la demanda de una Asamblea Constituyente dirigida a la reforma de las instituciones del Estado, y retomó una consigna planteada una década antes por el proceso de organización de las asambleas de los indígenas en tierras bajas. Esto implicó, en breve, la articulación de una composición de procesos de politización del clivaje socioeconómico, de los clivajes ideológicos y también del clivaje nacional-colonial o étnico-cultural, ya que se trataba de fuerzas unidas en torno de una identidad como trabajadores, que habían experimentado un proceso de debilitamiento de las condiciones de organización que permitían la defensa de representación de sus sectores frente a la desregulación legalizada por el modelo neoliberal. Eran trabajadores que habían experimentado el incremento de la explotación de trabajo. Por otro lado, se articuló como una de las dimensiones del clivaje nacional-colonial la contraposición entre Estado-nación e imperialismo o el modelo trasnacional de control del país, con un fuerte componente proveniente de los procesos de constitución de las asambleas de pueblos indígenas en el oriente del país, como el katarismo en la zona altiplánica andina, que denunciaba el carácter neocolonial o de colonialismo interno que todavía tenían las formas de inclusión de los subalternos originarios en Bolivia.

En las dos últimas décadas del siglo XX, se produjo un proceso de expansión del sindicalismo campesino, articulado en torno de la CSUTCB, que, a su vez, era parte de la COB. De manera paralela, en tierras bajas —en la Amazonía, los llanos orientales y el Chaco—, se articularon ocho grandes formas de unificación interétnica de 30 diferentes pueblos que habitaban históricamente esos territorios. Se formaron asambleas o centrales indígenas con procesos de unificación de las comunidades que eran parte de la misma cultura o pueblo, pero que, como habitaban los mismos territorios que otros pueblos y culturas, se articularon en una asamblea indígena que reunía a cuatro o cinco diferentes pueblos. La Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) es la forma de unificación de todos ellos. La configuración y el crecimiento de estas centrales indígenas y del sindicalismo campesino generaron una sociedad civil que implicaba un conjunto de instituciones políticas no estatales a través de las cuales se hacía presente y se desarrolló el clivaje socioeconómico clasista, pues existía una presencia creciente y fuerte de organizaciones campesinas. También se desarrolló la politización del clivaje étnico-cultural a través de instituciones de la sociedad civil que representaban el proceso de unificación de los pueblos indígenas. Se trataba de un cuestionamiento de los rasgos neocoloniales del Estado boliviano.

En ambos frentes de acción, se dio una combinación de representación de clase como trabajadores agrarios explotados y de reivindicación de los pueblos como naciones. Esto implicaba una composición no solo étnico-cultural, sino también política, pues tenía un horizonte nacionalista, de reivindicación de territorialidad y estructuras de autogobierno. Uno de los principales ejes de desarrollo de la sociedad civil boliviana en estas décadas fue la expansión del sindicalismo campesino y de las centrales o asambleas indígenas. Ello remitía a la institucionalización de las formas de politización de estos dos tipos de clivaje, que eran los núcleos a partir de los cuales se habrían de articular las grandes marchas y movilizaciones contra el modelo neoliberal y a favor de la nacionalización y de una Asamblea Constituyente. La politización de estos clivajes sociales, por el tipo de acción que implicó, ha puesto en crisis a los gobiernos neoliberales, al Estado boliviano en su conjunto y, por lo tanto, al conjunto de relaciones que reproducían las estructuras sociales implantadas por el neoliberalismo.

Tres líneas de politización de los clivajes sociales configuraron la coyuntura de crisis del Estado boliviano y la necesidad de una recomposición más o menos global. Fue a partir de la sociedad civil y de las formas de desbordamiento de la misma, configuradas como movimientos, que se llegó a una Asamblea Constituyente y se conformó el horizonte del proyecto político que tenía como uno de los organizativos la idea de la nacionalización y la de un Estado plurinacional. En

torno de esto, se puede ver una carga de memoria histórica y política. El núcleo de la demanda y el proyecto político que logró la unificación de estas fuerzas fue la nacionalización. Se trata de un componente que tiene fuerte presencia en la memoria histórica del país que es transmitida por las organizaciones de trabajadores. Es parte de la memoria histórico-política la idea de que la nacionalización es la condición básica de posibilidad de la democratización del país, incluso bajo la modalidad de construcción de un Estado plurinacional. Se recuerda que en tiempos de nacionalización en Bolivia se vivieron los mayores márgenes de autonomía política, de inclusión, ciudadanización, redistribución de la tierra y bienestar social. Se contraponen estos logros a los resultados de los tiempos neoliberales que generan desempleo, desindicalización, desorganización obrera y expulsión política de los trabajadores del Estado. Se trata de un consenso general. La novedad estaba en la idea del Estado plurinacional, que resultó de décadas de organización de un sindicalismo autónomo, de asambleas pueblos indígenas, de procesos de reconstitución de autoridades originarias y de reclamo de su territorialidad, que llevaron a una Asamblea Constituyente que tenía como tarea democratizar las relaciones entre el conjunto de los pueblos y las culturas del país.

El ciclo de movilizaciones desplegadas desde el sindicalismo campesino altiplánico, montado en parte sobre estructuras comunitarias, y la movilización de tierras bajas y los movimientos contra las privatizaciones en Cochabamba y en El Alto generaron una crisis de gobierno que arrastró un cambio en la relación de fuerzas. El cambio se manifestó en lo institucional a través de la victoria electoral del MAS. El modo en el cual se mantenían politizados los clivajes clasista, nacional e ideológico-político en el parlamento hacia fines de los años 1990, a través de los cocaleros, IU y, luego, MAS, sirvió como un medio para canalizar esta acumulación de fuerzas y producir una recomposición en los poderes Legislativo y Ejecutivo. De tal modo, se formó una nueva mayoría electoral que se levantó sobre un bloque político-social que contenía a las fuerzas que desplegaron las diferentes formas de politización de los clivajes sociales analizados.

Una faceta de esta politización era la dicotomía entre privatización transnacionalizada y nacionalización, traducida en el lenguaje coloquial como aquella entre neoliberalismo y nacionalización, que fue el modo en que se sintetizó la articulación del clivaje socioeconómico y político-ideológico. Se sumó a ello el clivaje étnico-cultural, que implicaba la contraposición entre el neoliberalismo neocolonial (con su dosis de colonialismo interno) y la nacionalización acompañada de la construcción de un Estado plurinacional. La politización de los clivajes sociales no se ha dado de manera separada, sino articulando el ámbito corporativo con un horizonte ético-político cada vez más plurinacional. La agregación del voto en

torno al MAS combinó una fuerte identidad como trabajadores —campesinos, asalariados urbanos y otras formas de trabajo—, montada sobre una larga memoria vinculada con la COB. La articulación incluyó la identidad como trabajador que tenía como proyecto político la nacionalización y cuyo horizonte era la reconstitución del Estado-nación en Bolivia.

Inmediatamente después de la victoria, el MAS articuló una red de alianzas con la mayoría de las organizaciones populares, tales como sindicatos, juntas vecinales y organizaciones indígenas. Pero lo hizo sobre todo en un ámbito corporativo, que es lo que causó, en los años posteriores y hoy en particular, que el horizonte socioeconómico comenzara a sustituir al horizonte ético-político y se empezaran a desplegar conflictos sectoriales, incluso dentro de las fuerzas que configuran el bloque que sostiene la mayoría electoral del MAS. La victoria electoral del MAS quebró el *continuum* de las estructuras de autoridad y ejercicio del poder político en el país. Desde el ámbito local menor, municipal o submunicipal, pasando por las prefecturas, los poderes Legislativo y Ejecutivo, estos puestos estaban ocupados por miembros de la misma clase dominante y de los partidos que gestionaban la reproducción y ampliación de su poder. Se estableció un quiebre en la medida en que perdieron el Poder Ejecutivo y la mayoría en el Legislativo.

Ello llevó a que la principal estrategia de resistencia fuese la autonomía departamental. La victoria electoral del MAS llevó al centro de la vida política el clivaje socioeconómico. En el momento de la pérdida del Poder Ejecutivo, las fuerzas del bloque dominante articulaban varias líneas de resistencia, sobre todo a escala departamental, ya no tanto a partir de los partidos políticos, que quedaron como una fuerza secundaria, sino desde la organización corporativa de la clase, que derivó en la generalización de sus intereses a través de los comités cívicos, que se convirtieron en el centro articulador de la oposición. La reacción fue netamente clasista, pero apareció, con éxito, travestida como clivaje regional. Se trata de una línea de mistificación largamente trabajada en ciertas regiones.

Los núcleos oligárquicos en el oriente y sur de Bolivia desplegaban su lucha como parte de un clivaje regional. En el interior de estas regiones, se llevaba a cabo una lucha clasista, de represión sobre el sindicalismo campesino por parte de las fuerzas que articularon el discurso regionalista. Esto implicó ataques a centrales campesinas, violencia física contra dirigentes campesinos y una ofensiva contra las organizaciones de pueblos indígenas. Mientras, por un lado, se desplegaba una lucha de clases bajo la forma de clivaje regional, en lo interno, en las regiones, se desplegaron formas de enfrentamiento clasista y un despliegue del clivaje étnico-cultural, sobre todo como una acción represiva por parte del viejo bloque dominante, que empezaba a perder poder en el ámbito del gobierno

central y trataba de mantenerlo a escala departamental. La coyuntura que mostró que el clivaje regional era una forma aparente del despliegue de las formas de politización de otros clivajes sociales, más estructurales e históricos, fue el momento en que, después de la gran ofensiva de las fuerzas de oposición articuladas por los comités cívicos y el Comité Nacional Departamental (CONALDE), que era su articulación interregional, bloquearon caminos y atacaron oficinas públicas y barrios populares en el oriente. La reacción a esta ofensiva fue una movilización de sectores indígenas y campesinos que empezaron a cercar la ciudad de Santa Cruz, y mostraron que la línea de división básica no era la regional, sino la clasista y la étnico-cultural.

Se creó un clivaje político, que tenía su forma de representación en el sistema de partidos, entre el MAS y la forma de articulación electoral de la derecha y la oposición política en el país, Poder Democrático Social (PODEMOS). Esta línea de enfrentamiento contenía la contraposición entre el proyecto de nacionalización y la Asamblea Constituyente dirigida a construir un Estado plurinacional, por un lado, y la defensa del orden neoliberal y de las estructuras patrimonialistas, por el otro. El núcleo duro de los intereses de clase de los grupos dominantes giraba en torno de los comités cívicos, montados sobre las principales corporaciones empresariales y patrimonialistas del país, que tuvieron la capacidad de articular por lo menos en las ciudades una base amplia de apoyo a la defensa de sus intereses de clase y de bloque. En el otro bando, se encontraba el amplio mundo de las organizaciones sindicales campesinas y las asambleas y centrales de pueblos indígenas. La oposición atacó sistemáticamente al MAS, sobre todo a través de los medios de información. También atacó físicamente, en las regiones donde ejercía el poder de manera predominante, a miembros representantes del partido o del bloque social que los sustenta. Se atacó al partido por ser la organización representante de los trabajadores, de la clase campesina y de los pueblos indígenas: es decir, los clivajes socioeconómico y étnico-cultural fueron la principal motivación de la acción política de oposición y de la violencia política contra miembros de la nueva mayoría electoral y del bloque social popular.

El clivaje regional, tal como está configurado en Bolivia, es un clivaje político que contiene un clivaje clasista. Es un modo de politizar la división clasista, pero no de manera directa y abierta. Presenta los intereses de una clase como los intereses generales de una región, cosa que se ha hecho con éxito por los grupos dirigentes del oriente. La dinámica de los últimos años muestra que su predominio es básicamente urbano, centrado en las capitales de departamento, ya que el ámbito rural campesino indígena en sus propios territorios muestra que el núcleo duro de la división social y política es de carácter clasista y étnico-cultural. La

conversión de los clivajes sociales en políticos depende de la acción política, de la constitución de sujetos, de sus tácticas y estrategias. Es aquí donde hay desdoblamiento y trayectorias cambiantes en el último año y en los últimos meses. Algunos de los resultados de la victoria electoral del MAS, montada sobre el ciclo de rebeliones y movilizaciones a favor de la nacionalización y de la Asamblea Constituyente, han sido el desacoplamiento de las estructuras del gobierno nacional y de las estructuras patrimonialistas, el crecimiento del sindicalismo campesino en tierras bajas y en el sur, y una articulación conflictiva con el MAS. En este sentido, configuran la coyuntura del debilitamiento del predominio de los poderes patrimonialistas en estos territorios. Las estructuras de poder oligárquico han lanzado diversas olas de resistencia violenta contra el gobierno nacional entre el 2006 y el 2008. Han sufrido una serie de derrotas políticas que las han desarticulado nacionalmente aunque han logrado mantener victorias electorales en las capitales de departamento.

Frente a esto, una de las líneas de acción del MAS ha sido intervenir electoralmente en esas regiones, aliado con algunas facciones del viejo bloque dominante, y desatendiendo las alianzas con las organizaciones de trabajadores campesinos y pueblos indígenas. Esto marca una pauta de reacomplamiento entre estructuras patrimonialistas y el Estado boliviano, que implica, por lo tanto, un debilitamiento del modo de politizar el clivaje económico social en el sistema de partidos. El MAS, luego de ser uno de los principales modos de canalizar la politización del clivaje socioeconómico en las regiones, empieza a dejar de serlo, en la medida en que funciona más bien como el articulador de una nueva alianza entre élites sindicales y partidarias de algo que en algún momento se configuró como un bloque popular indígena, con facciones de otro bloque o del viejo bloque dominante en lo nacional y regional: una línea de alianza entre élites que debilita la alianza entre bases campesinas e indígenas y el partido político.

En el occidente del país, es posible ya observar el desplazamiento del voto. El MAS ha perdido en las principales capitales de occidente (La Paz, Oruro y Potosí) y en algunas otras ciudades intermedias frente a otros partidos de izquierda, a facciones políticas disidentes del MAS y a otro tipo de organizaciones políticas populares. Esto muestra la línea de quiebre entre la forma de politización de los clivajes sociales y la forma organizativa de representación de los mismos, que, durante los últimos años, fue el MAS, aunque no de manera absoluta. Esto implica un desplazamiento hacia otras formas organizativas que representan las formas de articulación y el proyecto político y discursivo de los trabajadores campesinos y urbanos. En oriente, donde la izquierda y la organización campesina e indígena fueron débiles durante mucho tiempo, sigue habiendo una línea ascendente de

crecimiento electoral del MAS, que no llega a ganar todavía elecciones en Santa Cruz, Tarija y el Beni. Cabe pensar que este ya es un voto compuesto, es decir, de trabajadores que siguen pensando que el MAS es uno de los principales modos de disputar el poder político local y de fortalecerse a sí mismos, a pesar de las experiencias de discriminación y de tensión que tienen con el partido, pero también ya hay una fuerte presencia de votos de facciones del bloque dominante. En ese sentido, el crecimiento electoral del MAS está compuesto por las preferencias de miembros de dos bloques sociales que están en diferentes lados de la línea de división social. El MAS pasa a formar parte de la disputa intraélite en esas regiones o del reacomodo de algunas facciones de la clase dominante ante la nueva relación de fuerzas en el país.

Por un tiempo, el modo de politización de los clivajes sociales se expresaba política e institucionalmente a través del MAS en el sistema de partidos y en el Estado. La política del MAS, que ha consistido en forzar un monopolio de la vida política popular e indígena, ha generado algunos desplazamientos, que hacen que el MAS deje de ser el articulador general de la organización política de las fuerzas indígenas, campesinas y populares y que, por lo tanto, empiece a haber competencia entre diferentes organizaciones políticas que representan o salen de las mismas bases sociales. De hecho, después de las últimas elecciones municipales, el segundo partido electoral en el país es el Movimiento Sin Miedo (MSM), un antiguo aliado del MAS hasta fines del año pasado. No se trata, por lo tanto, de un partido de derecha. Este último, sin embargo, mantiene un núcleo duro de votación de alrededor del 28% desde la década de 1980.

Se inicia un periodo de contradicciones políticas entre el MAS y las organizaciones indígenas. Estas desarticulaciones y rupturas en la red de alianzas políticas, probablemente, luego podrían volverse líneas de clivaje político y complicar la línea de división más gruesa entre la oposición patrimonialista de derecha y el MAS y sus bases sociales, que hoy parecen rumbo a una separación del MAS. Se está configurando una estructura compleja de clivajes en la que, por un lado, se mantiene un clivaje entre el MAS y la derecha política patrimonialista en el país, junto al clivaje social más duro que se da entre organizaciones campesinas e indígenas frente a los Comités Cívicos y las estructuras patrimonialistas que sostienen la fuerza electoral de las organizaciones de derecha. Por el otro lado, habría una línea de clivajes políticos populares, en el sentido de que se está prefigurando cada vez más una línea de separación y enfrentamiento entre el MAS, que durante un tiempo fungió como partido de los trabajadores, y las organizaciones de pueblos indígenas.

Mientras el clivaje clasista sigue representado en parte por el MAS, la forma de politización del clivaje étnico-cultural de raíz colonial se está separando de él,

sobre la base de las formas de organización que han sido desarrolladas desde las décadas de 1970 y 1980, como confederaciones de ayllus, asambleas de pueblos indígenas y parte del sindicalismo campesino, que han empezado entrar en conflicto con el MAS. En este sentido, este queda como una forma de representación del clivaje socioeconómico y del nacional, es decir, del enfrentamiento entre intereses nacionales y poderes extranjeros, pero está perdiendo el contenido de representación de lo indígena. Esto sigue algunas líneas vistas anteriormente. El MAS no sostuvo hasta el año 2003 como parte de su programa una Asamblea Constituyente. La idea de un estado plurinacional en la constitución fue introducida por presión del Pacto de Unidad, que es la forma de unificación del sindicalismo campesino y de las asambleas de pueblos indígenas, que son la base social del MAS.

La representación del clivaje étnico-cultural se está desplazando hacia las organizaciones de los pueblos indígenas, que fueron las que siempre lo sostuvieron. Durante un momento, formaron una alianza con el MAS, y obtuvieron presencia política en el seno de las instituciones del Estado. Este clivaje de más larga data va a ser politizado no a través de los partidos políticos, sino por las formas de organización de los pueblos indígenas, como las asambleas y las confederaciones, que ahora no solo tienen en frente a las estructuras patrimoniales y del viejo bloque dominante, sino también al partido gobernante.

# LAS LUCHAS TERRITORIALES EN ECUADOR Y BOLIVIA

IDENTIDAD, NACIÓN Y ESTADO

FELIPE BURBANO DE LARA

Los procesos de cambio estatal en Bolivia y Ecuador se han orientado en los últimos años hacia la búsqueda de nuevas formas de redistribución del poder territorial a través de una dinámica conflictiva entre actores con concepciones y demandas radicalmente opuestas de autonomía y autogobierno. En ambos países, las autonomías se convirtieron en una vía alternativa de transformación del Estado empujada por movimientos regionales e indígenas que impugnan su carácter unitario y centralista, al igual que los discursos dominantes de la nación. Estos movimientos autonomistas actúan desde las fracturas (clivajes) regionales y étnicas que arrastran los procesos históricos de formación de los Estados nacionales en los dos países. Dichas fracturas generan hoy nuevas dinámicas de conflictividad a partir de una redefinición múltiple de las relaciones entre territorio, identidad y derechos de autogobierno. Tanto Bolivia como Ecuador han tenido problemas de estructuración estatal derivados de lo que podríamos denominar débiles “condiciones de centralidad” (Rokken y Urwin 1982) o “centralizaciones incompletas” (Gellner 1985).

Los movimientos regionales de Santa Cruz (Bolivia) y Guayaquil (Ecuador) se han convertido en los últimos años en actores claves de la política en sus respectivos países. Me interesa analizar los dos movimientos desde las siguientes dimensiones analíticas: la presencia en ellos de élites y grupos de poder local, el discurso identitario movilizado, y el sentido de la autonomía como propuesta de nuevas formas de autogobierno territorial. Los dos movimientos tienen como rasgo común el hecho de ser la expresión de los intereses de dos regiones prósperas en sus respectivos países, con largas y conflictivas relaciones con el centro.

Los movimientos regionales de Guayaquil y Santa Cruz emergen como actores en contextos nacionales convulsionados por la presencia de poderosos movimientos indígenas, que también levantan demandas de autonomía política. Lo hacen, sin embargo, desde un discurso radicalmente distinto: como pueblos originarios y naciones con una existencia, unas tradiciones culturales y unos dominios territoriales anteriores a la época colonial. En los dos países, los movimientos indígenas cuestionan la estructura unitaria y centralista del Estado, pero también a la nación como un dispositivo de dominación étnica y cultural manejado históricamente por las élites blancas de origen colonial.

Este artículo aborda algunas de las complejidades a las que se enfrentan los procesos de transformación del Estado nacional en Bolivia y Ecuador, y tiene como escenario la convergencia de actores que articulan, de modo antagónico, identidad, territorio y demandas de autogobierno. A la presencia de movimientos regionales y étnicos se suma la reciente consolidación del Movimiento al Socialismo (MAS) y de Alianza País como partidos predominantes en los escenarios políticos de sus respectivos países. Las dos fuerzas se definen como de izquierda, guardan distintas formas de articulación con los movimientos sociales, promueven agendas económicas y sociales posneoliberales, y alientan democracias participativas a la vez que proclaman el retorno del Estado en el marco de retóricas nacionalistas y soberanistas. Su consolidación como partidos predominantes se produjo tras el colapso de los sistemas partidarios que dominaron las democracias en sus respectivos países entre 1985 y comienzos del nuevo milenio. Con la caída de los sistemas partidarios, provocada en buena medida por la activación de los clivajes regionales y étnicos, se abrió una amplia y generalizada lucha por el poder, cuyos signos más evidentes han sido las crisis presidenciales de Bolivia en el 2003 y de Ecuador en 1997, 2000 y 2002. Una vez conquistado el poder mediante amplios y claros triunfos electorales, tanto el MAS como Alianza País impulsaron procesos constituyentes encaminados a refundar los estados nacionales. Aunque con matices muy distintos, tanto la Constitución boliviana como la ecuatoriana definen hoy a sus Estados como plurinacionales, consagran autonomías territoriales, y otorgan un conjunto de derechos colectivos a las naciones y pueblos originarios.

Si bien es claro que los Estados nacionales en ambos países se están transformando rápidamente, tanto en sus definiciones conceptuales básicas como en sus estructuras territoriales y en sus dinámicas identitarias, no hay certeza de la dirección en la que se mueven. En parte, la incertidumbre se debe a la ausencia de acuerdos de fondo entre los actores relevantes sobre la distribución del poder territorial. A pesar de la profundidad de los cambios realizados por las Asambleas Constituyentes, el tema territorial parece lejos de haberse resuelto.

La preocupación general del artículo se inscribe dentro de los debates sobre democracia, nación y Estado en sociedades con un creciente fortalecimiento de las identidades territoriales —nacionales, étnicas, regionales— desde las cuales se exigen derechos de autonomía y autogobierno con cuestionamientos más o menos radicales a las estructuras del Estado nación.

## El conflicto autonómico desde las regiones

Los movimientos autonomistas de Guayaquil y Santa Cruz surgen de dos regiones prósperas en sus respectivos países.<sup>1</sup> Mientras la economía de la provincia de Guayas, cuya capital es Guayaquil, representa alrededor el 26,1% del Producto Interno Bruto (PIB) total de Ecuador, la economía del departamento de Santa Cruz representa alrededor del 28,92% de Bolivia (Eaton 2008).<sup>2</sup> La importancia económica de las dos regiones resulta equivalente al de aquellas otras regiones donde se encuentran localizadas las capitales de Ecuador y Bolivia. La provincia de Pichincha, que acoge a la capital Quito, tiene el mismo peso relativo dentro del PIB nacional que la provincia del Guayas. Lo mismo ocurre en Bolivia con el departamento de La Paz, cuya participación en el PIB nacional bordea el 26%. Se puede hablar de los dos países como Estados con una estructura económica bicéfala en términos regionales.

Estas características generales ayudan a situar los contextos en los cuales emergen los conflictos regionales de Guayaquil y Santa Cruz. Eaton (2008) ha propuesto la tesis del “desajuste estructural” como “primer factor” para explicar la emergencia de movimientos autonomistas en ambas regiones.<sup>3</sup> Se trataría de un desajuste en la formación estatal provocado por una concentración del poder

1. La división política administrativa del Estado ecuatoriano contempla 24 provincias para un territorio total de 256.000 km<sup>2</sup> y una población de 13,7 millones de habitantes. Las diferencias con Bolivia son notables: este país se divide administrativamente en 9 departamentos, con un territorio total de 1.098.500 km<sup>2</sup>. Su población es de 9,6 millones de habitantes. Las diferencias de extensión son tan marcadas que solo el departamento de Santa Cruz, con 370.000 km<sup>2</sup>, supera a todo el territorio del Ecuador. La provincia de Guayas, por su parte, tiene una extensión de 16.741 km<sup>2</sup>, con una población de 3,2 millones de habitantes, de los cuales 2,3 millones viven en Guayaquil (la capital de la provincia). La población de Santa Cruz es de 2,4 millones de habitantes, de los cuales 1,5 millones vive en Santa Cruz de la Sierra.
2. De acuerdo con la Cámara de Industrias y Comercio, Santa Cruz genera el 62% de las divisas, produce 50% de las exportaciones, y recibe el 47,6% de la inversión extranjera que llega a Bolivia (Stefanoni 2007: 62). En el caso del Ecuador, las exportaciones privadas se concentran principalmente en la costa, y generan alrededor del 30% de los ingresos totales de divisas al país.
3. Se trata de una tesis bastante generalizada en la literatura sobre movimientos regionales.

político en La Paz y Quito, mientras el capital económico se encuentra distribuido de manera casi idéntica entre dos regiones dentro de los respectivos territorios. Si se acepta la tesis de Rokken y Urwin (1982) de que a los estados unitarios corresponden estructuras territoriales monocéfalas, definidas por la clara primacía de una ciudad o región sobre las demás, el desajuste estructural de Bolivia y Ecuador puede tomarse, efectivamente, como una anomalía en la formación estatal.<sup>4</sup> En términos históricos, esa anomalía se ha expresado a través del regionalismo como un hecho constitutivo de los Estados boliviano y ecuatoriano (Maignushca 1994, Quintero y Silva 1991, Roca 2008). Como se verá a lo largo del trabajo, el desajuste estructural solo se expresa políticamente cuando las regiones periféricas no encuentran un espacio de representación de sus intereses en el marco del juego político nacional.

Las dinámicas de conflicto regional pueden ser mejor entendidas a través de la presencia de un clivaje centro/periferia en la formación de los Estados nacionales; es decir, por la existencia de una relación de “contrastes y escisiones” entre grupos sociales en torno de la distribución del poder territorial.<sup>5</sup> Lipset y Rokkan ubican el origen del clivaje centro/periferia en las inevitables resistencias territoriales y tensiones culturales provocadas por lo que ellos llaman la “revolución nacional”, esto es, la movilización del Estado a favor de una centralización del poder —mayores funciones y capacidades de intervención y regulación— y una homogeneización (estandarización) cultural de todo el espacio territorial (1967: 14).<sup>6</sup> La configuración del clivaje muestra que no siempre los esfuerzos y presiones centralizadoras y homogeneizadoras desplegados por el centro encuentran un reconocimiento uniforme en todo el territorio nacional.<sup>7</sup>

- 
4. No obstante, el caso de Bolivia es más complejo que el de Ecuador. Mientras Guayaquil ha sido la contraparte regional del Estado centralista desde el inicio de la República, Santa Cruz se convirtió en esa contraparte recién a partir de la segunda mitad del siglo XX, con el inicio de la llamada “marcha hacia el oriente”
  5. El clivaje alude a un tipo distintivo de conflicto político. Si bien se lo define a partir de una dimensión estructural, incorpora otras dimensiones claves: tiene una persistencia en el tiempo, los grupos involucrados tienen alguna forma de identidad colectiva en virtud de la cual orientan sus acciones, y es capaz de provocar periódicas tensiones sociales.
  6. Los movimientos regionales muestran, como apunta Hobsbawm, que la conciencia nacional se desarrolló desigualmente entre los agrupamientos sociales y las regiones de un país. Recurro a Rokkan y Lipset para definirlos como formas organizadas de resistencia en contra del aparato centralizado que movilizan los estados nacionales (1967: 42).
  7. La condición de centralidad varía según la capacidad desarrollada por el centro para concentrar recursos administrativos, militares, económicos, culturales e incluso ceremoniales, rituales e identitarios (Rokken y Urwin 1982).

Las periferias se constituyen como movimientos regionales cuando las diferencias territoriales y culturales pueden articularse políticamente en contra de las estrategias centralizadoras del Estado.<sup>8</sup>

Los procesos recientes de Bolivia y Ecuador han estado marcados por la presencia activa de movimientos regionales que colocaron en la agenda política las autonomías. Al ser ciudades y regiones de una larga rivalidad con las lógicas centralizadoras del Estado —lo que no quiere decir que siempre rivalizan con el Estado— la autonomía se despliega en Santa Cruz y en Guayaquil como un elemento poderoso de movilización social para demandar nuevas formas de distribución del poder territorial. Si, en el pasado, las regiones ejercían una suerte de autonomía de facto, en el marco de Estados unitarios y centralistas débiles, hoy las autonomías se proyectan como propuestas para redefinir el carácter del Estado. Se trata de una postura al menos con tres alcances: (a) una revisión de las atribuciones del poder central, (b) una ampliación de competencias de los autogobiernos locales y regionales —que implica la posibilidad de implantar modelos de desarrollo propios—, y (c) una atenuación del discurso nacional —o nacionalista— como dispositivo ideológico y cultural desplegado para legitimar estrategias centralizadoras y concentradoras del poder estatal.

En el caso ecuatoriano, el discurso autonómico se instaló como tema central del debate político desde 1999, cuando empezó a ser movilizado por las élites políticas guayaquileñas en contra del Estado central.<sup>9</sup> El detonante para la activación del conflicto fue una ruptura entre las élites políticas y empresariales de Quito y Guayaquil, provocada por desacuerdos en torno a la aplicación de políticas de ajuste estructural en la dramática coyuntura de fines de siglo.<sup>10</sup> El desacuerdo colocó en el debate al Estado central. Mientras el gobierno, presidido entonces por un político quiteño vinculado a los grupos de poder de la capital,

---

8. La subordinación de las regiones no siempre fue el resultado de procesos pacíficos ni acordados. Al contrario, suelen tener componentes despóticos (Ibarra 2001: 5). Rokkan y Urwin afirman que las estructuras territoriales unitarias se forman a partir de una lógica de conquista: un centro que se proyecta de modo absolutista sobre todo el territorio.

9. La autonomía fue originalmente planteada, a inicios de los años 1990, por un grupo de la sociedad civil guayaquileña denominado Fuerza Ecuador. Aunque constituía un grupo sin mayores proyecciones sociales y políticas, puso a debatir la autonomía como un modelo alternativo de reforma estatal. La propuesta se inspiraba en el modelo español, muy influyente sobre las élites guayaquileñas y cruceñas. Pero solo fue a raíz de la crisis de 1999 cuando las élites guayaquileñas, hasta entonces reacias a la idea de autonomía, recogieron la propuesta para convertirla en una bandera de lucha suya.

10. Ecuador había caído en 1999 en una profunda crisis monetaria y cambiaria que llevó, en el momento más agudo de la crisis, a abandonar la moneda nacional y adoptar la controvertida dolarización.

propuso los tradicionales paquetazos para enfrentar una gravísima crisis fiscal —aumento de impuestos, elevación de los combustibles, la energía eléctrica y el gas—, desde Guayaquil se rechazó el plan por tratarse de un ajuste que sacrificaba los intereses locales en favor del gobierno central y los de la empresa privada frente al Estado. Los sectores empresariales de la costa activaron su postura tradicional de crítica al centralismo para romper con el gobierno y enarbolar, a partir de entonces, la bandera de la autonomía como vía alternativa de reforma estatal.<sup>11</sup>

Sin embargo, una lectura más atenta de la ruptura entre las élites quiteñas y guayaquileñas en la coyuntura de fines de siglo muestra que se trató de una reacción de los grupos de poder de Guayaquil a la crisis financiera de marzo de 1999, que ocasionó la quiebra de los principales bancos locales vinculados a importantes grupos familiares de la ciudad.<sup>12</sup> La quiebra del sector bancario guayaquileño, la más grave de la historia económica moderna del Ecuador, fue asumida por las élites locales como un debilitamiento del poder económico regional dentro de la estructura del Estado. Luego de la quiebra bancaria, el ajuste propuesto por el gobierno central sirvió como detonante para afirmar la vía autonómica. Claramente, la autonomía era una estrategia de los grupos de poder y las élites políticas guayaquileñas para forzar un nuevo pacto estatal. El nombre del nuevo pacto sería el Estado autonómico.<sup>13</sup>

La disputa entre las élites de las dos principales ciudades del Ecuador tuvo tres implicaciones para la política del nuevo milenio: reactivó las escisiones del clivaje centro/periferia, abrió un proceso de movilización regional a favor de una reforma profunda del estado centralista y unitario, y posicionó a la autonomía como propuesta alternativa de cambio estatal.<sup>14</sup> La propuesta autonómica

---

11. La ruptura de las élites guayaquileñas con el gobierno de Jamil Mahuad, con quien habían establecido una alianza política formal, fue una de las causas que provocó la grave crisis presidencial de comienzos del año 2000. Mahuad fue finalmente destituido de la presidencia y remplazado por Gustavo Noboa, su vicepresidente.

12. Los bancos quebrados fueron: Continental (de propiedad de la familia Ortega), Filanbanco (de propiedad de la familia Isaías), Banco del Progreso (propiedad de la familia Aspiazú, el más grande del país en ese momento) y el Banco La Previsora (un banco privatizado a mediados de los ochenta por el Estado). Los bancos se revelaron como instituciones utilizadas por grupos familiares guayaquileños para incrementar sus propios negocios mediante operaciones de crédito ilícitas.

13. Se podría argumentar, desde una visión más histórica, que la crisis de 1999 ponía fin a la estructura regional del poder estatal inaugurada un siglo atrás por la revolución liberal.

14. La influencia de Guayaquil en el ámbito regional convirtió al planteamiento autonómico en una bandera de lucha de varias provincias costeñas. La reivindicación de las autonomías cobró fuerza en el 2000 cuando Guayas, El Oro, Manabí y Los Ríos, ubicadas en la costa, y Orellana —en el oriente— realizaron consultas populares para pronunciarse a favor o en contra de la autonomía. En todos

encerraba una suerte de paradoja en torno a las dinámicas locales y nacionales de la política ecuatoriana. Por un lado, los grupos económicos de la costa se habían visto seriamente debilitados por la quiebra bancaria; por otro, la estructura del poder local guayaquileño se había reconfigurado y fortalecido gracias al control del Partido Social Cristiano (PSC) sobre el municipio de la ciudad.<sup>15</sup> Desde esta perspectiva, la crisis nacional encontró una estructura fortalecida de poder local en Guayaquil, desde donde se sustentó la tesis autonómica. La élite guayaquileña se replegó sobre la ciudad como nuevo horizonte de un proyecto político, dadas sus propias debilidades como élite estatal.<sup>16</sup> Este punto es clave porque la reivindicación autonomista no habría tenido lugar si no fuera porque previamente se había consolidado una estructura de poder local en torno del municipio de la ciudad.<sup>17</sup> Bajo el amplio paraguas de la autonomía, temas como los límites y competencias del Estado, la identidad nacional, los derechos de autogobierno local, la legitimidad democrática de lo local y lo nacional, y la idea vaga de “unidad en la diversidad” como imagen de un nuevo proyecto de integración estatal entraron con fuerza a la agenda política.<sup>18</sup>

---

los casos, la mayoría de la población se pronunció ampliamente a favor del Sí. Unos años más tarde, la autonomía pareció convertirse en la reivindicación de alcaldes de ciudades de la costa y la sierra y de diferentes partidos políticos. En enero de 2006, en efecto, los alcaldes de Guayaquil, Machala, Portoviejo, Babahoyo y Quevedo (todas ciudades costeñas), y de Cuenca, Quito, Cotacachi y Bolívar (ciudades serranas) lanzaron una proclama autonómica que se tradujo luego en un proyecto de Ley Orgánica de Autonomías, nunca tratado, sin embargo, por el Congreso.

15. Con la transición a la democracia en 1979, el PSC se convirtió en el principal partido de la derecha ecuatoriana. En 1984, ganó las elecciones presidenciales con una propuesta de modernización neoliberal del país, que terminó en un gran fracaso. Entre 1992 y 2003 —con la sola excepción de 1998— tuvo la mayor bancada parlamentaria gracias a una fuerte concentración del voto en las provincias de la costa. Sin embargo, su fortaleza regional no le permitió ganar ninguna de las elecciones presidenciales de 1988, 1992, 1996, 2002 y 2006. En 1992, el PSC reconquistó el control del municipio de Guayaquil, desde donde impulsó un proceso de reconfiguración política del poder local.
16. De hecho, a partir de 1992, Guayaquil se convirtió en el exitoso escenario de un proyecto de modernización neoliberal, controlado y dirigido por las élites locales, bajo la conducción política del PSC.
17. La consolidación de dicho poder local empezó en 1992 con la elección del ex presidente Febres Cordero, un influyente caudillo regional vinculado a las familias prestigiosas de Guayaquil y a los grupos empresariales, como alcalde de la ciudad.
18. El autonomismo guayaquileño se fue consolidando desde inicios del 2000 hasta comienzos del 2007 gracias a la presencia de gobiernos interinos controlados por políticos guayaquileños ampliamente partidarios del proyecto liderado por el alcalde Jaime Nebor. A partir de la llegada de Alianza País al poder, en enero del 2007, se abre en el Ecuador un proceso de impugnación de la autonomía guayaquileña desde un discurso estatal que lo denuncia como un proyecto separatista, antinacionalista, de la oligarquía local. Alianza País representa el ascenso al poder de una élite tecnocrática moderna, crítica del neoliberalismo, dispuesta a reconstruir el Estado para salir del caos provocado por la

Si bien la emergencia del movimiento autonómico cruceño fue distinta, se produjo también en un escenario de convulsión social y política. Irrumpió en el marco de la grave crisis del 2003, que produjo la caída del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. El referente más inmediato de la demanda cruceña de autonomía fue la publicación de un memorándum del denominado Movimiento Autonomista de la nación Camba (MANC), en febrero de 2001. El Memorándum de la nación Camba<sup>19</sup> sorprendió por el radicalismo de su proclama política: sustituir el “Estado ferozmente unitario, dependiente y servil”, por uno que reconociera autonomías departamentales. Justificó su planteamiento en la existencia de una “nación camba” con derecho a la “autodeterminación nacional”. Uno de los ideólogos del MANC definió en los siguientes términos la importancia del Memorándum: “Antes de su primer pronunciamiento, casi nadie hablaba de autonomías regionales, federalismo, derecho a la autodeterminación y al autogobierno de los pueblos” (Dabdoub s/a: 69). En el momento social y político en el que se encontraba Bolivia a comienzos del nuevo milenio,<sup>20</sup> el planteamiento del MANC apareció como la respuesta, desde Santa Cruz, a las proclamas de los pueblos originarios como naciones y a sus exigencias de nacionalización de los hidrocarburos y de radicalización de la reforma agraria (Lavaud 2007: 146). Santa Cruz vio en las luchas indígenas amenazas directas a sus intereses departamentales.

Se trataba de una batalla de fondo, en la que había mucho en juego, ya que atañe tanto a la cuestión del poder (y las formas de gobierno) como a la cuestión económica (y las formas de propiedad, en particular de la tierra), y como consecuencia de las formas de vida en todas sus dimensiones. (Lavaud 2007: 146)

El discurso autonómico de Santa Cruz se filtró como una contrapropuesta al debate abierto por el movimiento indígena aimara con su demanda de autodeterminación nacional. La clase dominante camba recuperó el discurso autonomista

---

llamada “larga noche neoliberal”, una de cuyas expresiones más importantes sería, precisamente, el proyecto autonomista de las élites guayaquileñas.

19. El término ‘camba’ se utiliza en Bolivia para referir a la población indígena y, en general, a los habitantes de la zona oriental, compuesta por los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando.
20. El nuevo milenio se inicia con una activación de las protestas sociales en Bolivia. El ciclo arranca con la “Guerra del Agua”, cuyo epicentro fue Cochabamba; siguió con las movilizaciones y bloqueos aimaras en el altiplano, y siguió, en el 2003, con la “Guerra del Gas” y las violentas protestas en El Alto. Algunos lo consideran como el inicio de un ciclo revolucionario provocado por la activación de la conciencia política de los aimaras como nación (Thompson y Forrest 2004). En cualquier caso, pareciera existir un consenso de que la Guerra del Agua abrió una crisis terminal de la llamada democracia pactada y del modelo neoliberal en Bolivia.

de los aimaras de occidente para marcarlo con su sello y proyectarlo en un horizonte modernizante, liberal y de reivindicación fiscal y financiera (Zalles 2006: 27).

La retórica autonómica se convirtió rápidamente en un factor de movilización local y regional en el marco de la crisis política desatada por la caída de Sánchez de Lozada. La reivindicación de las autonomías se movió entre el radicalismo nacionalista del MANC y la propuesta más cívica del Comité Pro Santa Cruz, que empezó a liderar el movimiento cruceño. Ante las amenazas sociales y políticas percibidas por Santa Cruz en el marco del rápido cambio del escenario político nacional por el ascenso de los movimientos sociales y del MAS,<sup>21</sup> la estrategia del Comité Cívico consistió en definir su propia agenda para condicionar cualquier refundación del país. En junio de 2004, cuando se encontraba en el poder Carlos Mesa, quien reemplazó a Gonzalo Sánchez de Lozada, el Comité publicó un memorándum, en el que exigía una refundación del país abierta a las demandas de la sociedad civil —léase autonomías—, pues lo contrario pondría en duda la permanencia del departamento en el país (Assies 2006: 2). La proclama se refirió a un “estatuto de autonomía política administrativa y territorial” como base de un “gobierno departamental” que gozaría de soberanía (Rojas Ortuste 2007: 12).

Entre 2004 y 2006, se produjeron en Santa Cruz movilizaciones masivas y cabildos ampliados para respaldar las autonomías propuestas por las élites políticas locales con todo el respaldo social del Comité. El movimiento cruceño alcanzó dos triunfos importantes en su estrategia. En primer lugar, logró la convocatoria a un referendo nacional —realizado en julio de 2006— para que el país se pronunciara sobre las autonomías. En segundo lugar, logró que se instituyeran elecciones para designar, mediante votación popular, a los prefectos departamentales, hasta entonces escogidos por el presidente (Zalles 2006: 27). Fue una propuesta orientada a reforzar la legitimidad política de los gobiernos departamentales a través de votaciones democráticas. Las elecciones de prefectos tuvieron lugar junto con los comicios presidenciales de diciembre de 2005. Tanto la elección de prefectos como el referéndum sobre las autonomías dejaron un escenario de polarización regional entre occidente —alineado con el MAS y Evo Morales— y los departamentos orientales —la famosa Media Luna— donde triunfaron los prefectos críticos al MAS y el Sí a las autonomías.<sup>22</sup> A partir de ese momento, Bolivia entró

---

21. En el 2002, el MAS ya se había convertido en la segunda fuerza política del país al obtener el 20,94% de los votos, apenas 1,5% por debajo del partido ganador, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

22. Los resultados del referéndum autonómico ilustran bien lo sucedido. Mientras el No ganó en el cómputo nacional con el 57,58% de los votos, el Sí obtuvo amplias mayorías en Pando (57,7%), Beni (73,8%), Tarija (60,8%) y Santa Cruz (71,1%). En las elecciones generales de 2005, a pesar de que el

en un antagonismo regional marcado por preferencias y orientaciones políticas claramente opuestas entre occidente y oriente.

## Grupos de poder, institucionalidad local e identidad

Hay algunos elementos comunes a los movimientos autonómicos de Guayaquil y Santa Cruz. Un primer elemento lo constituye la activa presencia de los grupos de poder en las estructuras de organización y liderazgo. Como sostiene Eaton, las élites económicas de ambas regiones están muy bien representadas en los liderazgos de los dos movimientos, dentro los cuales cumplen un rol estratégico en su definición ideológica (Eaton 2008: 11). La caracterización de los grupos de poder cruceño y guayaquileño resulta compleja. Si bien se puede hablar de burguesías regionales por sus formas modernas de acumulación, conservan rasgos propios de grupos de poder tradicional. En términos de Pierre Bourdieu, se puede hablar de ellos como grupos que concentran diversos capitales simultáneamente: económico, social y simbólico, en el marco de estructuras sociales jerarquizadas, con un anclaje regional.<sup>23</sup> En el campo económico, se distinguen claramente por su defensa de modelos orientados hacia el mercado (Eaton 2008), la apertura comercial, el capital privado y un papel regulador mínimo del Estado.

El discurso de corte neoliberal de las élites cruceña y guayaquileña se ha visto potenciado por las dinámicas de cambio abiertas con la globalización. La globalización modifica las dinámicas territoriales dentro de los estados nación (Toledo 2005), al mismo tiempo que limita la fuerza simbólica de las identidades nacionales. Como señalara Prats: “Los estados han perdido su credibilidad como portadores de un proyecto de desarrollo e identidad nacional. En estas circunstancias, la gente ha tendido a encontrar su autodefinición y la esperanza de su bienestar en otras fuentes identitarias” (Prats s/a: 3). La globalización altera las dinámicas territoriales de los Estados nación desde, al menos, tres dimensiones:

---

MAS se impuso por mayoría absoluta en las elecciones presidenciales (53,74% de los votos), perdió las elecciones de prefecto en seis de los nueve departamentos.

23. Los grupos de poder en Guayaquil y Santa Cruz no pueden ser definidos únicamente a partir de sus intereses económicos; es necesario un concepto de clase como el desarrollado por Bourdieu para describir las diversas formas de capital que concentran y la naturaleza de la estructura social que organiza su poder. Cierta literatura ha definido a las sociedades locales de Guayaquil y Santa Cruz como oligárquicas y estamentales. Desde las lecturas modernizantes de los procesos de cambio, se trata de grupos tradicionales cuyo poder no fue disuelto por la débil y desigual expansión territorial del Estado moderno. La crítica de las élites centralistas a estos grupos de poder gira alrededor de esa lógica: se los considera grupos que pretenden recrear un poder por fuera del Estado.

genera nuevos escenarios de oportunidades para las ciudades y regiones económicamente bien posicionadas frente al mercado mundial, fortalece identidades territoriales y revaloriza lo local como escenario de autogobierno con competencias ampliadas (Ibarra 2001, Carrión 2003). La globalización, por lo tanto, introduce mayor complejidad a la ya precaria articulación de las regiones periféricas prósperas en el marco del Estado nación. En países con fracturas territoriales importantes, como Ecuador y Bolivia, el efecto es todavía mayor.

La relevancia de los grupos de poder en la estructuración de los movimientos autonomistas se sustenta en procesos de más larga duración relacionados con la propia configuración de las sociedades locales y regionales en el contexto de estados nacionales débiles. De un lado, se organizan a través de una institucionalidad local creada históricamente como respuesta a la ausencia o debilidad del Estado en sus territorios. De otro, afirman y movilizan una identidad local o regional desde la que se genera un fuerte sentimiento de diferenciación cultural frente al otro andino. En el caso de Santa Cruz, la institución aglutinadora del sentimiento y los intereses regionales ha sido, desde mediados del siglo pasado, el Comité Pro Santa Cruz.<sup>24</sup> Forman parte de la red de instituciones locales los poderosos gremios empresariales (en especial la Cámara de Industrias y Comercio —CAINCO— y la Asociación de Ganaderos del Oriente) y las corporaciones regionales. En el proceso reciente de movilización autonomista, el Comité actuó como instancia articuladora de los intereses regionales bajo el predominio de los grupos económicos. Logró movilizar la densa trama social y organizativa cruceña de profesionales, instituciones estudiantiles, comités femeninos, clubes sociales y fraternidades en favor de la autonomía (Peña y Jordán 2006: 47). A partir de 2007, a esta red de instituciones sociales se unió la prefectura (hoy llamada Gobernación) como instancia política del autogobierno local con una legitimidad democrática propia.

También el movimiento regional guayaquileño cuenta con la activa participación de los gremios empresariales, particularmente de la Cámara de Comercio de Guayaquil, pero igualmente con la de otras instituciones con una larga historia local, como la Junta de Beneficencia de Guayaquil y la Junta Cívica. Si bien la reconfiguración del poder local se produjo inicialmente a través de la mediación política del Partido Socialcristiano, a partir del año 2000, el movimiento autonomista

---

24. "El Comité se constituye originalmente por las organizaciones económicas y sociales más importantes de la región: cámara de comercio e industrias, forestal, rural del oriente, transportistas, clubes sociales y organizaciones de profesionales y de artesanos, que llegan a 46 en agosto de 1957, dando lugar a una permanente movilización localista institucional ajena al control del gobierno" (Sandoval 1983: 165).

se articula desde el municipio local mediante la apelación a una cultura cívica. El giro cívico ha dado a la reivindicación autonómica menos resonancias partidarias, con lo cual ha podido ampliar las bases de apoyo hacia un conjunto de organizaciones de la sociedad civil: universidades, agrupaciones barriales, voluntarias, artesanales y profesionales. Tanto en Guayaquil como en Santa Cruz, las élites se encuentran muy integradas con sus sociedades locales y que cuentan con un proyecto relativamente consolidado de modernización económica.

El recurso de movilización lo constituyen las poderosas identidades locales de guayaquileños y cruceños. La identidad opera como un discurso movilizador a favor de la autonomía, pero también como un dispositivo cultural generador de un sentimiento de comunidad política local. Se trata de identidades que cumplen la función integradora que se atribuyó a la nación como dispositivo cultural del Estado moderno (Anderson 1983). Al afirmar lo regional como espacio político sobre el cual se reclaman derechos de autogobierno, las identidades locales obstaculizan la transferencia de las lealtades políticas y simbólicas hacia el Estado y la nación (Žižek 1998). Conviene distinguir, al menos, tres elementos constitutivos de las identidades cruceña y guayaquileña: un eje que confronta espacios regionales en términos económicos y culturales, muchas veces marcados por tonos étnicos y racistas (collas frente a cambas, monos frente a serranos); un eje territorial que confronta a las periferias con el Estado en función de un poder centralizador que ahoga las libertades y potencialidades de desarrollo locales; y las autonomías como vía de una reforma del Estado. En todos los casos, los movimientos autonómicos plantean, además, una disputa de interpretación histórica en torno del modo en que se ha llevado a cabo la formación del Estado nacional. En esos relatos, los intereses y las identidades locales se presentan como “avasalladas y sistemáticamente ignoradas por el estado nacional” (Ramírez 2000: 140). La reinterpretación política de la historia regional construye la dimensión cultural y política de la vida local que debe ser preservada y potenciada por los movimientos autonomistas. El adversario es un Estado que legitima sus prácticas centralizadoras en un discurso homogeneizante de la nación, hoy encarnado por el MAS y por Alianza País.<sup>25</sup>

---

25. En el caso de Santa Cruz, se denuncia un proyecto andinocéntrico, con base aimara, que llega incluso a imponer nuevos símbolos nacionales.

## La fractura étnica y los movimientos indígenas

La activación del clivaje centro/periferia ocurre en Bolivia y Ecuador de manera simultánea a la activación de un segundo clivaje, el étnico, también con una clara dimensión territorial e identitaria. Activados políticamente de modo simultáneo, ambos clivajes vuelven más complejo y conflictivo el juego de relaciones entre Estado, territorio, identidad y soberanía política. El clivaje étnico se activa en ambos países a partir de la emergencia de movimientos indígenas con una inédita capacidad de cuestionamiento del Estado y de la nación desde un discurso que reivindica lo indígena y la plurinacionalidad. Se trata de movimientos que cuentan, además, con un riquísimo repertorio de acción colectiva capaz de trastocar el orden en sus dimensiones culturales, sociales y políticas. Un elemento que define con especialmente este repertorio es la revalorización de “lo indígena”. Lo indígena deja de ser un dispositivo de dominación cultural utilizado históricamente por los grupos blancos y mestizos para convertirse en un espacio cultural y político configurado por la presencia viva de pueblos y naciones originarias, poseedoras de una densa memoria histórica de luchas y resistencia al colonialismo. El clivaje étnico opera sobre una frontera clasificatoria en el orden simbólico y social por la cual los indígenas —la indianidad, como la llama García Linera— fueron inferiorizados culturalmente y sometidos a una trama de relaciones de poder dentro de una estructura social jerarquizada.<sup>26</sup> El origen de ese clivaje se remonta a la época colonial. Por ello, la construcción de un nuevo Estado se sustenta en la existencia de pueblos originarios.

La reivindicación cultural y política de lo indígena tiene alcances muy complejos en las sociedades andinas porque trastoca el mundo de las representaciones y posicionamientos individuales y colectivos tanto en la estructura social como en el marco de la comunidad política. Desde lo indígena, la nación es retratada como un espacio de dominación étnica de los blancos y mestizos que está articulada al proceso de formación estatal. Para el discurso indígena, entre la Colonia y la República hay una continuidad en la formas de dominación étnica. La estrategia indígena consiste en bloquear la capacidad de las élites blancas y mestizas para utilizar la nación como un discurso legitimador de las prácticas estatales. Rodolfo Stavenhagen recuerda que la construcción de los Estados nacionales fue un proceso de expansión e imposición de un sistema de autoridad y poder sobre pueblos

---

26. Históricamente, dicha frontera operaba como un sistema de dominación simbólica que clasificaba a las personas según el color de la piel y su tradición cultural. El sistema clasificatorio se organizaba a partir de una estructura binaria que recreaba la superioridad de los blancos y mestizos sobre los indios (Guerrero 1998).

y comunidades débilmente integrados a un proyecto nacional. El centralismo de los poderes estatales fue sinónimo de unidad nacional (Stavenhagen 2002: 28).

Ahora bien, el despliegue de la identidad indígena lleva el problema de la nación a la plurinacionalidad y no a una forma de nacionalismo cívico, moderno, basado en la existencia de individuos libres e iguales. En lugar de vaciar la categoría “nación” de sus componentes etnicistas, la somete a una deconstrucción interna desde una radicalización de las diferencias culturales y las identidades colectivas. El despliegue de la diferencia —culturas diferentes, pueblos diferentes, naciones diferentes, lenguajes diferentes— rompe el discurso del nacionalismo étnico de las clases dominantes con su exigencia de conversión cultural de los indígenas —su blanqueamiento o mestizaje— como condición para ser reconocidos como miembros de la comunidad política con plenos derechos.<sup>27</sup> El nuevo horizonte es el de sociedades con múltiples identidades étnicas y culturales obligadas a encontrar nuevas modalidades de convivencia dentro de un mismo Estado. El recurso político a la diferencia puede llevar, como de hecho ocurre, a esencializar los rasgos culturales propios. Fernando García sostiene que se trata de una estrategia política deliberada por medio de la cual los pueblos originarios se presentan como los portadores de opciones alternativas al modelo capitalista y a las sociedades occidentales (2008: 236): “Investirse de inconmensurabilidad para distanciarse radicalmente de Occidente, y con ello del Estado y del capitalismo neoliberal” (2008: 236).<sup>28</sup> De acuerdo con este mismo autor, los planteamientos etnicistas, esencialistas o milenaristas se convierten en un poder transformador en la medida que alteran y desestabilizan las reglas del juego en el campo de la nación. Su propósito es crear escenarios de negociación política favorables a los indígenas (2008: 237).

La reivindicación de lo étnico como dimensión colectiva y no individual se articula en los movimientos indígenas con una renovada visión del territorio. La reivindicación de los derechos territoriales como ancestrales constituye una plataforma común de los movimientos indígenas a escala mundial (Toledo 2008: 86). La noción de ‘territorio’ marca un cambio radical de postura frente a la demanda de tierra de los años cincuenta y sesenta, que iba ligada al discurso campesino de reforma agraria y disolución de las estructuras hacendatarias. Ahora el

---

27. La diferencia interrumpe el proceso de transferencia obligada y forzada de lealtades desde los primordialismos identitarios —locales, étnicos, culturales— hacia la nación para su reconocimiento —siempre fallido y ambiguo— como ciudadanos con plenos derechos.

28. Esa inconmensurabilidad apela a la cosmovisión, la espiritualidad, la filosofía comunal, al cosmos, al ser, a la sabiduría de los antepasados y la armonía con la naturaleza y con la madre tierra, como saberes y prácticas de las comunidades, pueblos, organizaciones y actores indígenas (García 2008: 236).

territorio constituye el contexto natural en el que la vida indígena puede desarrollarse libremente (Máiz 2004: 356). Como señala Víctor Toledo:

Bajo el rótulo de derechos territoriales se puede encontrar la tematización de diversos asuntos: identidad cultural, tierras, recursos naturales, biodiversidad, medio ambiente, organización social del espacio, jurisdicción y control político, soberanía, etcétera. (Toledo 2008: 86)

Los énfasis expresivos de cada movimiento sobre los derechos territoriales dependen de sus particulares circunstancias y contiendas (Toledo 2008: 88).<sup>29</sup> La autonomía, en este contexto, aparece como la reivindicación de un espacio político diferenciado cultural y territorialmente dentro del Estado, donde pueden constituirse autogobiernos de naciones indígenas. El discurso étnico plantea la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan autogobernarse en función de sus propias leyes, sistemas de autoridad, instituciones y modelos organizativos (Lee Van Cott 2004: 149).

La autonomía indígena se ha vuelto particularmente conflictiva cuando asocia autodeterminación o libre determinación con nación. En muchos discursos y proclamas de los movimientos indígenas, los tres términos aparecen como intercambiables. Cuando se liga autonomía con autodeterminación o libre determinación, se pone en duda la soberanía como una sola y concentrada en el Estado. Deborah Poole sostiene que los movimientos indígenas cuestionan la soberanía como un derecho reservado a los estados nación:

Los pueblos indígenas invocan este sentido de la autonomía al demandar que las instituciones nacionales reconozcan su estatus histórico de pueblos originarios y el derecho correspondiente a definir sus propias formas de autoridad, justicia, realización espiritual y cultural. (Poole 2009: 51)

En un contexto de fragmentación territorial y de dispersión del sentimiento nacional, en el que la lógica unitaria y centralista encuentra límites muy claros, la autonomía levanta como interrogante si es que puede o no derivar en algún tipo de separación (Guibernau 2003). Cuando la autonomía se inspira en los ideales de autodeterminación o libre determinación propios del nacionalismo moderno, entonces crea un escenario de posibles fragmentaciones territoriales difíciles de conciliar. En la medida que prevalece un discurso soberanista de la nación, la plurinacionalidad despierta enormes sensibilidades políticas, porque es considerada

---

29. La lucha por los territorios puede tener diversas motivaciones: acceder a tierras mediante reformas agrarias, legalizar posesiones o defender su control frente a los riesgos corporativos provocados por megaproyectos vinculados con la globalización (Toledo 2008: 83).

como una arremetida en contra de la integridad nacional. Tal como señala Bernd Gallep: “Por ello, se observan muchos casos en los cuales la insistencia en la integridad del Estado es tanto más fuerte cuanto más se reclama su plurinacionalidad” (Gallep 2008: 257).

## Las refundaciones estatales

En Bolivia y Ecuador, el Estado ha ido redefiniéndose de manera constante desde la década de 1990, hasta alcanzar hoy formas constitucionales inéditas tras los procesos constituyentes realizados en los dos países.<sup>30</sup> Primero, llegaron las propuestas descentralizadoras en el marco de los programas neoliberales de modernización económica, reforma estatal y democratización de los ámbitos locales de gobierno. En el caso boliviano, destacan, sobre todo, la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa de 1994 (Blanes 2003). El eje de la reforma fueron los municipios. El proceso de descentralización permitió la creación de 250 municipios rurales. En ellos, surgieron procesos de participación con fuerte presencia indígena (Kohl 2006: 315, Lee Van Cott 2003: 756). Luego de las primeras elecciones bajo la nueva ley, muchos indígenas fueron electos concejales en sus municipios. Esa experiencia política redefinió la relación de los indígenas con el poder y del poder con las comunidades rurales (Albó 2002: 88). La descentralización vino, además, respaldada por la transferencia del 20% de los ingresos nacionales a los municipios (Kohl 2006: 305), lo cual permitió generar obras de inversión y desarrollo local. La Ley de Participación Popular, en especial, fue el proceso más ambicioso en la historia del país para romper con el centralismo, y uno de los más avanzados de América Latina (Mesa 2008: 215).

En el caso de Ecuador, a lo largo de la década de 1990, se dieron una serie de iniciativas dispersas en torno de la descentralización, cuyo hito más importante fue la decisión de fortalecer los municipios mediante la transferencia del 15% del presupuesto general del gobierno central. La ampliación de las rentas no vino acompañada de una propuesta clara de redistribución de competencias. El proceso avanzó muy lentamente, al punto de que algunos autores lo consideraban

---

30. La Asamblea Constituyente boliviana sesionó entre el 6 de agosto de 2006 y el 15 de diciembre de 2007. La ecuatoriana lo hizo entre el 30 de noviembre de 2007 y el 24 de julio de 2008. Posteriormente, los proyectos constitucionales fueron sometidos a referéndum. En Bolivia, el Sí se impuso con el 61,43% de los votos a escala nacional. Sin embargo, el No ganó en los departamentos de la Media Luna con el 62,07% de los votos. En Santa Cruz, el No logró el 65,25%. En Ecuador, el Sí a favor de la nueva Constitución ganó con 63,93% de los votos. No obstante, en Guayaquil el No se impuso por un ligero margen: 46,07% contra 45,68%.

como un proceso fracasado (Hurtado 2007). Entre las causas del fracaso, suelen señalarse la ausencia de actores fuertes en el ámbito local que empujaran el proceso —dado que se trató de una iniciativa que nació desde actores externos, entre ellos el Banco Mundial— y por resistencias de las burocracias y las élites políticas aún aferradas a un modelo unitario. Edison Hurtado llama considera a este doble desencuentro como resultado de la ausencia de incentivos “desde arriba” y “desde abajo” (Hurtado 2007).

Sin embargo, en la misma década de los noventa, Bolivia (1994) y Ecuador (1998) llevaron a cabo reformas constitucionales por medio de las cuales declararon a sus respectivos estados como pluriétnicos y multiculturales.<sup>31</sup> Si bien dichas reformas no redefinieron el carácter del Estado en sus elementos conceptuales sustantivos —conservaron, por ejemplo, la forma unitaria— reconocieron un conjunto de derechos colectivos a los pueblos indígenas. Tanto la multiculturalidad como la pluriétnicidad dieron paso a intervenciones estatales para manejar la diversidad cultural (García 2008). A partir de esas reformas, el Estado desarrolló incentivos institucionales que potenciaron la creación de identidades colectivas indígenas, así como la dignificación de sus demandas (Salvador Martí 2010: 74). Para ese momento del debate sobre el cambio estatal, ni las élites guayaquileñas ni las cruceñas habían enfatizado todavía el tema de las autonomías. Eso se explica porque las dinámicas políticas nacionales seguían gobernadas, aunque de forma precaria, por grupos afines a los intereses regionales. La reforma del Estado se mantenía en los marcos conceptuales de la descentralización, con el ingrediente de la multiculturalidad y la pluriétnicidad.

El escenario cambió radicalmente en los dos países con los triunfos electorales del MAS en el 2005 y de Alianza País en el 2006, y con los posteriores procesos constituyentes convocados por las dos fuerzas con el propósito de refundar los Estados nacionales. Las élites regionales percibieron los ascensos de estos partidos como desplazamientos suyos de los espacios de representación política en el Estado.<sup>32</sup> Tanto Guayaquil como Santa Cruz se convirtieron en espacios de

---

31. En el caso de América Latina, las reformas constitucionales que han seguido a los procesos de transición democrática fueron aprovechados con éxito por los pueblos indígenas. Donna Lee Van Cott habló de un nuevo constitucionalismo en la región que llamó “multicultural”. Esta autora define varios criterios para definir a una constitución como multicultural. Su evaluación ubica en esa categoría a las constituciones de Bolivia (la de 1994), Ecuador (1998), Colombia, Nicaragua, Perú, Venezuela y México (Lee Van Cott, citada por Martí i Puig, 2010: 74).

32. A partir de enero de 2007, Ecuador asiste al inicio de un nuevo ciclo de tensiones y disputas de corte regional entre las élites guayaquileñas y Alianza País en torno precisamente al modelo estatal. Correa se ha enfrentado permanentemente con el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, a quien considera como el líder de un proyecto oligárquico separatista. Correa ha calificado a la

oposición a los nuevos gobiernos. Su principal bandera de lucha fue la autonomía. En la medida que tanto el MAS como Alianza País guardaban diversas formas de relación y articulación con los movimientos indígenas, resultaba claro que los cambios en la estructura territorial del poder se inclinarían por el lado de las naciones y pueblos originarios.<sup>33</sup>

La mayoría de los cambios, en efecto, se orientaron hacia una línea contraria a la mayoría de planteamientos autonómicos surgidos desde Guayaquil y Santa Cruz. Los promotores de las constituyentes sostienen que las nuevas Cartas Magnas han sido redactadas desde abajo, recogen las aspiraciones de los pueblos originarios, de los movimientos sociales y de un nuevo poder ciudadano. Han sido escritas, como dice el preámbulo de la Constitución boliviana, “desde la profundidad de la historia”. De este modo, se trataría de Constituciones que alteran una historia política dominada por élites ilustradas, falsamente liberales y modernas, que mantuvieron el carácter unitario y centralizado del poder en el marco de concepciones monoculturales de la nación.

Los matices y enfoques de las dos constituciones en torno al Estado varían. La Constitución boliviana asume claramente como objetivo político la construcción de un Estado “plurinacional comunitario” mediante el reconocimiento de amplios derechos colectivos a los “pueblos originario indígena campesinos”. El nuevo modelo estatal se presenta como una superación histórica de todas las formas estatales pasadas: la colonial, la republicana y la neoliberal. El cambio más profundo consiste en el reconocimiento a la existencia de varias naciones, formadas o en procesos de formación, dentro del mismo Estado. Si bien la definición del Estado conserva las categorías de nación y pueblo, las vuelve más complejas al incluir varios elementos constitutivos de naturaleza política diversa: “La nación boliviana” —dice el artículo 3— “está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, que en conjunto constituyen el pueblo boliviano”.

La innovación y la complejidad del nuevo modelo se manifiestan en el abandono de la forma republicana del Estado —un pueblo con iguales derechos a todos sus integrantes— para proclamarse “plurinacional comunitario”, y otorga

---

élite guayaquileña como “pelucona”. El enfrentamiento ha convertido a Guayaquil en el principal espacio de oposición al gobierno.

33. Si bien el MAS muestra una relación orgánica con los movimientos campesinos e indígenas —en realidad, se define como un instrumento político de los movimientos sociales—, el triunfo de Alianza País y de Rafael Correa en las elecciones de 2006 no se puede explicar fuera de las luchas indígenas de los años noventa y de las movilizaciones sociales que provocaron sucesivas crisis presidenciales en 1996, 2000 y 2004.

a los pueblos y naciones originarias un estatuto especial en virtud del cual obtienen derechos colectivos asentados en el territorio y la cultura. El artículo 2 fija claramente el lugar preponderante de las naciones y pueblos indígenas en la nueva formación estatal. “Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales”. La Constitución reconoce 36 naciones indígenas dentro del territorio boliviano. Las define como poblaciones que “comparten territorio, cultura, lenguajes, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (artículo 289). A estas poblaciones se les otorga —de acuerdo con el mismo artículo— “autonomía”, definida como derecho “al autogobierno como ejercicio de la libre determinación”.

Si bien la Constitución boliviana establece una serie de niveles de gobiernos autónomos —departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originarios campesinos—, solo a los pueblos originarios les reconoce la existencia como naciones. A los bolivianos y bolivianas no pertenecientes a ninguna nacionalidad o pueblo originario, la Constitución les otorga derechos civiles y políticos en calidad de ciudadanos individuales desprovistos de nación. De este modo, la nación queda configurada a partir de la pluralidad de naciones indígenas. El Estado mismo, como instancia de ejercicio de la soberanía y la autodeterminación nacional, se convierte en una proyección de la pluralidad de naciones indígenas. Todos los componentes liberales de la ciudadanía, reconocidos por la Constitución, quedan desligados de un lenguaje sobre nación e identidad nacional.

La Constitución ecuatoriana es mucho más conservadora para definir los fundamentos del nuevo Estado. Subraya, de modo constante, su carácter unitario e indivisible. Se intuye rápidamente que la definición del Estado fue redactada en medio de dos temores: la plurinacionalidad y las demandas autonómicas del movimiento guayaquileño. Las tensiones son evidentes desde el artículo 1, que subraya el principio constitucional de “unidad nacional” al mismo tiempo que proclama al Estado como plurinacional. En dicho artículo, tampoco aparece la palabra ‘autonomía’, sino apenas ‘descentralización’ (un Estado que se “gobierna descentralizadamente”). La fórmula adoptada señala un débil Estado plurinacional, un limitado régimen de competencias autonómicas y un inocultable reforzamiento del compromiso estatal con la unidad nacional.

La plurinacionalidad de la Constitución ecuatoriana queda recortada en el marco de un Estado unitario organizado a partir de un solo pueblo soberano.

Allí se entiende la insistencia de que la soberanía radica en el pueblo, sin establecer, como lo hace la Constitución boliviana, una diversidad de categorías constitutivas. El pueblo es uno solo y una sola la fuente de soberanía. El artículo 3 no puede ocultar los temores de los constituyentes cuando establece como deber primordial del Estado “fortalecer la unidad nacional en la diversidad”. Roberto Viciano, en un análisis del texto constitucional ecuatoriano, señala el contrasentido que significa establecer, como deber primordial del Estado, la “unidad nacional” al mismo tiempo que se proclama “plurinacional”. En sus palabras: “Quizá hubiera sido más correcto hablar de unidad del Estado o del territorio del Estado, tal y como se hace en el artículo 4 al señalar que ‘nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión’” (Viciano 2009: 106).

La afirmación del Estado ecuatoriano como unitario condujo a un cuidadoso y limitado reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Las naciones del Estado plurinacional ecuatoriano no aparecen en ningún lado del texto constitucional. No se trata de un olvido, sino de una ingeniería institucional guiada por la idea de un Estado garante de la “unidad nacional”, dentro del cual se pueden reconocer derechos culturales a los pueblos indígenas, pero no derechos como naciones. El artículo dedicado a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades comienza con un recordatorio claro e irrefutable: “forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”.

Entre todos los derechos, no se menciona el autogobierno, y menos aún la libre determinación. Se trata apenas de “conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral”. La plurinacionalidad solo se vuela a mencionar cuando se topa el tema de las autonomías y de “las circunscripciones territoriales indígenas” como uno de los niveles del nuevo régimen territorial, junto a las regiones, las provincias, los municipios, las juntas parroquiales y los distritos metropolitanos. Las competencias asignadas a las circunscripciones territoriales indígenas deberán regirse, según el artículo 257, por “principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”.<sup>34</sup> Sin embargo, tal como se redactó la Constitución, el principio de la plurinacionalidad queda en el vacío. El mismo reconocimiento de las “circunscripciones territoriales indígenas” tiene una justificación ridícula. El artículo 242 las define como “régimenes especiales” creados por razones “de conservación étnico-cultural”, al mismo nivel que la conservación “ambiental”.

---

34. La nueva Constitución mantiene la definición de circunscripciones territoriales introducida por la Constitución de 1998, denunciada por Alianza País como neoliberal.

Podríamos decir que los indígenas fueron convertidos en naturaleza, en pueblos que deben ser protegidos para evitar su extinción.

## Los nuevos malestares

De ninguna manera se puede afirmar que los conflictos territoriales en Ecuador y Bolivia hayan sido resueltos a través de los procesos constituyentes. Se puede anticipar diversos grados de tensión y conflictividad social y política en torno al territorio, la identidad, las formas de gobierno y la soberanía. Los menos satisfechos con los modelos autonómicos son los movimientos regionales de Guayaquil y Santa Cruz. En el caso boliviano, el régimen autonómico creó tantos niveles de gobierno que la demanda del oriente de fortalecer las autonomías departamentales quedó afectada. Los gobiernos departamentales tendrán, si el nuevo modelo es implementado y funciona, espacios territoriales recortados. Una serie de fronteras se crearán dentro de los actuales departamentos a partir de las autonomías otorgadas a los pueblos originarios, las provincias y los municipios. El planteamiento de Santa Cruz fue siempre el de un Estado con autonomías departamentales, sin modificar los límites territoriales existentes. Además, entre el modelo consagrado por la nueva Constitución y el estatuto autonómico cruceño, aprobado en junio de 2008 en referéndum, hay distancias insalvables. El estatuto cruceño defiende un modelo de libre mercado, con amplia participación de los actores privados y con gobiernos autonómicos departamentales con competencias sobre temas tan delicados como el manejo de recursos renovables, el régimen de propiedad de la tierra y el mercado de tierras (Chávez 2009, Romero 2008).<sup>35</sup>

La segunda dimensión de conflicto vendrá del ejercicio de los derechos políticos y territoriales concedidos a las naciones y pueblos originarios de Bolivia. No hay duda de que la ingeniería constitucional boliviana está atravesada por la fórmula “indígena originario campesina”. Este eje vertebrador de todo el proyecto de cambio estatal plantea una serie de dificultades para determinar qué grupos humanos pueden ser clasificados como tales y cuáles son los territorios

---

35. Los estatutos autonómicos sometidos a referéndum en los departamentos de Santa Cruz, Pando, Tarija y Beni fueron la respuesta de los movimientos cívicos al primer proyecto de Constitución aprobado en Oruro luego de meses de tensiones, incluidos los graves incidentes en Sucre por disputas en torno a la capitalidad. Sin embargo, el proyecto final de Constitución, sometido a referéndum nacional, se elaboró luego de una serie de negociaciones entre representantes del gobierno y la oposición. Las negociaciones introdujeron 46 modificaciones al capítulo de autonomías contenido en la llamada Constitución de Oruro (Romero 2009). No obstante, no modificaron la orientación comunitarista de todo el texto constitucional (Lazarte 2010).

sometidos a dominio ancestral (Bohrt 2008: 18). El tema más delicado surgirá de la interpretación y ejercicio del derecho a la autonomía, entendido indistintamente como autodeterminación o libre determinación, reconocido a los pueblos originarios. La fórmula general de “unidad en la diversidad”, señalada de modo reiterativo para apaciguar los temores, elude el tema controvertido del reconocimiento de una pluralidad de naciones: el de la soberanía. En el nuevo modelo estatal, la soberanía parecería residir no en el pueblo —uno solo—, sino en la diversidad de naciones que lo configuran. De allí que muchos críticos señalen que la nueva Constitución contenga elementos federalizantes que resultan excluyentes, puesto que los bolivianos y bolivianas que no pertenecen a ningún pueblo o nación originaria no forman parte de la nación (Lazarte 2010). Son convidados de piedra en el juego soberano del nuevo Estado. Entre las preguntas abiertas por el Estado plurinacional comunitario se encuentran las siguientes: ¿Hasta qué punto esas autonomías pueden plantear un conflicto de soberanías políticas si se ejercen desde la libre determinación? ¿Cómo se relaciona la diversidad de naciones con el ejercicio de la soberanía estatal?<sup>36</sup>

Por otro lado, la afirmación de los pueblos indígenas como naciones constitutivas del Estado parecería recrear nuevas modalidades de fractura étnica. Hoy la fractura étnica se articula al clivaje regional desde el lenguaje de las naciones: las naciones originarias y la nación cambia. Las élites cruceñas cuestionan el carácter andinocéntrico del nuevo Estado plurinacional, portador de una nueva forma de etnonacionalismo. Frente a la afirmación del etnonacionalismo andino, se afirma la existencia de una nación cambia. La identidad cruceña se mueve entre lo cruceño y lo cambia sin negarse ni excluirse necesariamente.

En el caso ecuatoriano, el nuevo modelo estatal dejó insatisfechos tanto al movimiento indígena como al movimiento autonomista guayaquileño, al haberse impuesto una visión tecnocrática de la reforma territorial, inspirada en una concepción fuerte de estado unitario.<sup>37</sup> Para las organizaciones indígenas, la definición del Estado como plurinacional, consagrada en el artículo 1 y abandonada casi de manera absoluta en el resto de la Constitución, se ha convertido en un argumento suficiente para plantear una serie de exigencias. Se puede pensar que se trata de un proceso abierto de construcción de la plurinacionalidad, sin definiciones claras

---

36. Para un análisis crítico de los excesos étnicos del nuevo texto constitucional, se puede consultar el trabajo de Jorge Lazarte “¿Plurinacional y multicultural son equivalentes? Los efectos institucionales contrapuestos en el caso de Bolivia”, documento presentado en el Seminario de Investigación del Programa Doctoral en Ciencias Políticas de la Universidad de Salamanca, en marzo de 2010.

37. Por ejemplo, se creó un nivel regional como espacio autónómico a partir de la fusión de varias provincias. La propuesta no tenía ningún asidero en todo el debate previo sobre descentralizaciones.

—como lo fue, en su inicio, el modelo autonómico español— y que permite, por lo tanto, un espectro muy amplio de interpretaciones. Su concreción queda expuesta a un juego de fuerzas entre el gobierno y el movimiento indígena.

Por lo pronto, el movimiento indígena se ha declarado abiertamente en contra del gobierno de la revolución ciudadana “por no haber modificado el Estado colonial y seguir fortaleciendo el modelo neoliberal capitalista, traicionando al pueblo ecuatoriano, a las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios”.<sup>38</sup> Otra consigna plantea un ejercicio de facto de los derechos de autogobierno en tierras y territorios. La Confederación Nacional de Organizaciones Indígenas del Ecuador (CONAIE) ha propuesto a sus organizaciones de base “ejercer el Estado plurinacional al interior de cada pueblo y nacionalidad, a través de los gobiernos comunitarios y en pleno ejercicio de los derechos colectivos en las tierras y territorios, en las áreas de educación, administración de justicia, recursos naturales, biodiversidad, agua, páramos y otros en el ejercicio del Sumak Kawsay”. La CONAIE ha declarado un “levantamiento plurinacional permanente” y ha llamado a desconocer todas las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional por no reconocer el carácter plurinacional del Estado. La postura de la principal organización indígena de Ecuador solo subraya las nuevas dinámicas de conflictividad y lucha abiertas por la declaración del Estado como plurinacional.

Tampoco el movimiento autonómico guayaquileño se siente satisfecho con el régimen territorial definido en la Constitución. Como lo ha indicado en varias ocasiones el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, el nuevo régimen constituye un fortalecimiento del centralismo estatal. Su argumento es que el Estado central tiene ahora doce competencias exclusivas, cuando la Constitución de 1998 apenas le asignaba cuatro. La élite política guayaquileña considera inadmisibles el recorte de competencias a los gobiernos locales bajo el nuevo modelo. El movimiento guayaquileño ha sido partidario de un esquema abierto, municipalista, voluntario y asimétrico en cuanto a la transferencia de competencias. La oposición desde Guayaquil al gobierno de Alianza País articula la defensa de su régimen autonómico, fortalecido a lo largo de los últimos 16 años, con las críticas a sus orientaciones ideológicas. Se afirma que el modelo político de la revolución ciudadana es “totalitario”, orientado hacia la aplicación de un fracasado modelo socialista similar al de la revolución bolivariana de Venezuela. En una multitudinaria marcha realizada

---

38. Así lo resolvió la Asamblea Extraordinaria de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, hoy autodefinida como “gobierno de las nacionalidades y pueblos del Ecuador”, en junio de 2010.

en Guayaquil a comienzos de año para reclamar la entrega de rentas por parte del gobierno central, el alcalde Nebot llamó a una resistencia de los guayaquileños para preservar el modelo autonómico, defender la democracia, el progreso y la libertad. “La propuesta siempre ha estado y aquí está otra vez para que la oigan y entiendan todos”, dijo Nebot a la multitud. “Queremos libertad real en Guayaquil y en el Ecuador. Queremos democracia verdadera en Guayaquil y el Ecuador. Queremos rentas y respeto para la gestión local, unidad en la diversidad, es decir, queremos autonomía en Guayaquil y otras ciudades del Ecuador”.

## Estado, nacionalismo y liderazgos personales

Los procesos de redistribución territorial del poder en Bolivia y Ecuador se enfrentan a otras tensiones derivadas de la orientación nacionalista y estatista de las refundaciones dirigidas por el MAS y Alianza País; y, de otro lado, de la fuerte personalización del liderazgo político en las figuras de Evo Morales y Rafael Correa.<sup>39</sup> Como parte esencial de sus agendas posneoliberales, los dos movimientos se han planteado como objetivo devolver al Estado un rol central en el ordenamiento de las relaciones sociales y económicas. El sentido de este retorno puede tener múltiples alcances. En primer lugar, recupera la arena estatal como espacio privilegiado de intersecciones entre las demandas y los conflictos sociales (Moreira, Raus, Gómez Leyton 2008). En segundo lugar, vuelve como un agente de planificación y coordinación de las políticas nacionales (Ramírez 2008). Por último, asume un compromiso con la redistribución del ingreso y la equidad a partir de una mayor inversión social.

Sin embargo, tanto en Ecuador como en Bolivia el retorno del Estado viene envuelto en una retórica populista en la cual Morales y Correa expresan la movilización de los excluidos en contra de las estructuras de poder. En su discurso de posesión para un segundo periodo de gobierno, en enero de 2009, Correa definió claramente el sentido político del retorno del Estado:

Hemos recuperado el Estado en beneficio de las mayorías, del bienestar colectivo [...]. Construimos la patria en la que los derechos humanos y civiles son ejercidos por mujeres y hombres, niñas y niños; y, entre ellos, los más pobres, los olvidados y marginados de siempre, los que nunca participaron de la historia y de la vida.

---

39. Para una discusión sobre estos temas, se pueden consultar los artículos de Fernando Mayorga (2008), Gonzalo Rojas Ortuste (2008), Gerardo Aboy Carlés (2008), Carlos de la Torre (2010), Franklin Ramírez (2008), Pablo Stefanoni (2010) y Luis Tapia (2007).

El Estado se convierte en un instrumento a favor de los grupos oprimidos históricamente por “élites perversas”. En Correa, la fusión entre el Estado y los “olvidados y marginados de siempre” se da no a través del concepto de ‘nación’, sino del de ‘patria’. El gran lema del gobierno ha sido “la patria ya es de todos”. Desde el día de su posesión como presidente, Correa habló de “volver a tener Patria”. Su gobierno fue presentado como el de un grupo de ciudadanos dispuesto a liberar a la patria de quienes la habían tenido secuestrada (la partidocracia y los grupos de poder fáctico). Como señalara Correa en su discurso al llegar al poder: “Empezamos esta cruzada llamada Alianza País, más que como un lema, como una esperanza: la patria vuelve, y con ella el trabajo, vuelve la justicia, vuelven los millones de hermanos y hermanas expulsados de su propia tierra en esa tragedia nacional llamada migración” (citado en Burbano de Lara 2010). Beatriz Zepeda sostiene que la retórica de la patria en Correa aspira a construir un tipo de nación cívica en los términos propuestos por Anthony Smith, esto es, “como una comunidad política basada en un territorio bien delimitado, en el que la unidad y la cohesión se construyen a partir de leyes, la lealtad al Estado y una voluntad política única” (Zepeda 2010: 12).

Algo parecido ocurre en la retórica de Morales, en la cual también el Estado se funde con el pueblo a través de las políticas nacionalistas. Cuando Morales se refiere a las nacionalizaciones decretadas por su gobierno, lo hace en nombre del Estado y del pueblo. Las nacionalizaciones sirven para “que el Estado, el pueblo, se beneficien de esos recursos”.<sup>40</sup> Resulta muy interesante subrayar que, desde la perspectiva del discurso y la práctica nacionalista, lo que emerge como sujeto político del cambio vuelve a ser el pueblo. En el caso de Morales, la nacionalización pareciera moverse, alternativamente, entre el registro discursivo del nacionalismo popular y en el de un nuevo populismo indígena (Aboy Carlés 2009). En la nacionalización, también se reconstituyen la soberanía y la dignidad estatal como superación de lo que Morales llama el “Estado mendigo”: “Quisiera que esto se termine (el Estado mendigo), y para que termine eso estamos en la obligación de nacionalizar nuestros recursos naturales”. La nacionalización es un acto de reapropiación del territorio llevado a cabo por quienes, en palabras de Morales, “nos sentimos de esta tierra, de nuestra Patria, de nuestra Bolivia”. Produce soberanía mediante la reapropiación de la tierra, de la patria y de Bolivia.<sup>41</sup>

---

40. Discurso de Posesión, 22 de enero de 2006.

41. Discurso en las Naciones Unidas, 19 de septiembre de 2006.

El nacionalismo del MAS y Alianza País, aunque con matices distintos, refuerza una concepción soberanista del Estado difícil de conciliar con la plurinacionalidad y las autonomías territoriales. En ambos casos, el nacionalismo se legitima en la recuperación de la soberanía estatal desde dos dimensiones políticas: por un lado, se la enarbola frente al imperialismo, los intereses extranjeros y una globalización neoliberal deshumanizada. Por otro, el nacionalismo se expresa como reafirmación del poder estatal sobre todo el territorio a través de una voluntad única o inequívocamente mayoritaria. Desde esa nueva voluntad política, los programas del MAS y de Alianza País pretenden completar un proceso inconcluso de formación del Estado moderno, que demanda la concentración y centralización del poder frente a élites regionales identificadas como viejos grupos oligárquicos tradicionales, hoy lanzadas a maniobras separatistas. Estas élites, en el lenguaje de Correa y Morales, pretenden desafiar la voluntad de las mayorías nacionales. El Estado se moviliza en contra de las élites regionales en nombre de la unidad territorial, la patria y la promesa de una democracia arraigada en las mayorías.

Un tercer eje conflictivo de las dos refundaciones son los fuertes liderazgos de Correa y Morales, convertidos en instancias articuladores de tendencias diversas detrás del MAS y de Alianza País. Ambos concentran una fuerza simbólica y retórica decisiva en la marcha de los proyectos. Morales articula una diversidad de organizaciones y movimientos sociales de los cuales él mismo forma parte. Correa es un outsider político que puede colocarse por encima de todas las organizaciones y movimientos sociales cuando se vuelven críticos de sus políticas, como, de hecho, está ocurriendo.<sup>42</sup> Sus estilos de liderazgo tienen tonos caudillistas y mesiánicos, en los cuales se encarna la soberanía de los nuevos estados y la ilusión de la unidad nacional, más allá incluso de sus proclamas como estados plurinacionales. Su fuerte personalismo sustituye la precariedad institucional de los sistemas políticos de la democracia representativa, y lleva la democracia a un juego de mayorías y legitimación plebiscitaria. Los dos despliegan una infatigable acción de contacto directo con sus seguidores para mantenerlos movilizados en la lógica de la transformación revolucionaria de la sociedad. Correa definió eloquentemente el sentido del proceso el día de su toma de mando:

Se trata de un proceso de cambio profundo y radical en el cual queremos reformar la estructura económica, social y política. Y no hay tiempo que perder. Es una revolución democrática, y no una revolución violenta. El Ecuador tenía una democracia

---

42. A los movimientos sociales críticos de su gestión, los indígenas y los ecologistas, los descalifica como “infantilistas” o “fundamentalistas”. Ha sido particularmente duro, con tono incluso racista, con los actuales dirigentes de la CONAIE, a quienes acusa de ser “ponchos dorados”.

representativa que no representaba a nadie. Un puñado de clanes mafiosos dominaba el país. Cambiar ese viejo orden, eso es revolución.

Todos estos hechos muestran que las transformaciones del Estado nacional en los dos países avanzan de modo contradictorio y conflictivo, expuestas a las dinámicas políticas de movilización y lucha por el poder entre actores con visiones distintas del autogobierno, la nación, el territorio, la soberanía y el Estado. Son dos casos que revelan la dificultad de la reconstitución estatal cuando se activan simultáneamente clivajes regionales y étnicos en el marco de amplias disputas por el poder. Bolivia y Ecuador están atravesados por múltiples lógicas de apropiación territorial, que dejan al Estado muy fragmentado en términos políticos e identitarios. La fragmentación se disimula, transitoriamente, en los fuertes liderazgos de Correa y Morales.

# LA ARQUITECTURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LAS DESIGUALDADES EN BOLIVIA

FERNANDA WANDERLEY

Desde 2006, con la llegada al poder del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, Bolivia despuntó en el panorama internacional como un ejemplo de la emergente agenda social en América Latina frente a las señales de agotamiento del paradigma neoliberal, marcado por modelos únicos de reformas modernizadoras y pobres resultados económicos y sociales: bajo crecimiento, desempleo crónico, aumento de la desigualdad e incapacidad de una reducción significativa y duradera de la pobreza. Son grandes las expectativas nacionales e internacionales sobre la posibilidad de gestación de modelos alternativos de desarrollo económico y social que articulen el crecimiento sostenible de la riqueza y el incremento del bienestar social, a través de la disminución de la desigualdad y la erradicación de la pobreza, en un marco democrático e intercultural de convivencia social.

Durante mucho tiempo, la respuesta a los problemas de la pobreza y la desigualdad en América Latina se centró exclusivamente en los índices de crecimiento económico. Una amplia literatura muestra la interrelación y retroalimentación entre variables socioeconómicas y políticas en la generación de dinámicas virtuosas para superar la pobreza y la desigualdad (Cardoso y Foxley 2009). Pese a que los indicadores de bienestar social están asociados con el ritmo de crecimiento económico, este no es el único factor. El modelo de gestión del desarrollo asociado al patrón de crecimiento define un conjunto de factores institucionales y políticas que dibujan los regímenes laboral y de bienestar social y, consecuentemente, los mecanismos directos e indirectos de distribución de la riqueza y promoción de la inclusión social.

El gobierno de Evo Morales, en su segundo mandato, promete profundizar las reformas políticas y económicas guiadas por los propósitos de superar el modelo neoliberal que imperó en el país desde 1985, y refundar el Estado al tenor de la nueva Constitución aprobada en referendo el 2008. La agenda política del actual gobierno contiene un gran compromiso con la inclusión social, política y cultural y el reconocimiento proactivo de la diversidad étnica del país, apoyado por el protagonismo de los movimientos campesino-indígenas. Pese a los cambios significativos de orden simbólico, político y social que vive el país con la renovación de las élites políticas y el empoderamiento de los pueblos indígenas, la superación sostenible de la precariedad laboral y de la exclusión de las mayorías de los sistemas de seguridad social depende de cambios estructurales de difícil ejecución.

El presente trabajo busca aportar a la reflexión sobre los mecanismos de estructuración de la desigualdad socioeconómica y la pobreza en la sociedad boliviana, así como los desafíos futuros para promover el bienestar social. Para esto, propone un enfoque conceptual que vincula tres dimensiones de la arquitectura político-institucional que sostienen la generación y la distribución de oportunidades y recursos en las sociedades: el patrón de crecimiento, el régimen laboral y el régimen de bienestar. El concepto de ‘patrón de crecimiento’ nos acerca a las condiciones de generación de la riqueza, mientras que los conceptos de ‘régimen laboral’ y de ‘régimen de bienestar’ nos aproximan a los principales mecanismos de distribución del excedente y de las oportunidades sociales y económicas.<sup>1</sup>

El régimen laboral se refiere a la organización de las relaciones laborales. Incluye el grado de *asalariamento* y de autoempleo, los niveles de remuneración, las políticas laborales, la cobertura de la regulación estatal, los mecanismos de intermediación de intereses y las prácticas en el ámbito del trabajo. Este concepto nos permite analizar la distribución de los ingresos laborales y beneficios sociales generada por la estructura socioocupacional. El régimen de bienestar, por su parte, se refiere a las formas de protección social y a la importancia relativa del Estado (las políticas sociales), del mercado, de la familia y de la comunidad en la estructuración de la vulnerabilidad socioeconómica. Este concepto nos posibilita analizar específicamente la distribución del excedente mediante políticas sociales, esto es, la distribución directa desde el Estado a través de bonos, servicios y bienes públicos.

Las dos vías de distribución —ingreso laboral y políticas sociales— están estrechamente articuladas al patrón de crecimiento económico. Este concepto se refiere a la manera en la que se vinculan, funcionan, cooperan u obstruyen los

---

1. Algunos trabajos que desarrollan esta perspectiva son Esping-Andersen 1993, 2000 y 2002; Barrientos 2007; Seekins y Natras 2005; Figueira 2005 y 2007; y Karamessini 2007.

factores de producción de una economía, en un contexto de ventajas o desventajas competitivas que dinamizan, o no, dicho entramado productivo. El patrón describe, por un lado, la dotación de factores (¿somos un país rico en capital, tecnología, mano de obra, recursos naturales?) y, por el otro, define el futuro al que queremos llegar dadas las condiciones que tenemos en el presente (¿seremos un país proveedor de materias primas o apostamos a competir sobre una base diversificada y con más agregación de valor?) (Wanderley 2008).

Argumentamos que las intervenciones indirectas del Estado, a través de las políticas económicas, definen las bases de la generación de riqueza y, consecuentemente, la estructura socioocupacional y las condiciones de sostenibilidad de las políticas sociales y laborales. Al plantear la interdependencia de las tres dimensiones para enfrentar estructuralmente los problemas de exclusión socioeconómica, cuestionamos los alcances de las políticas redistributivas que no incorporan cambios significativos en el patrón de crecimiento y, consecuentemente, en la estructura socioocupacional.

La reflexión se desenvuelve sobre tres ejes de análisis. El primero explora la arquitectura político-institucional de estructuración de las desigualdades en los últimos sesenta años. La atención se dirige a las políticas económicas y sociales que, directa e indirectamente, delinearon las realidades socioocupacionales. El segundo eje examina, en la actualidad, las características de la estratificación sociolaboral por género y etnicidad sobre la base de información estadística y propone consideraciones conceptuales para el diseño de políticas orientadas a superar la desigualdad de género y étnica en el mercado de trabajo. El tercer eje investiga las dinámicas, barreras y oportunidades en el heterogéneo mercado laboral urbano sobre la base de estudios de caso.<sup>2</sup> El énfasis recae sobre las condiciones en que se despliegan las estrategias familiares e individuales de generación de ingreso y de bienestar en el sector del empleo autogenerado y en los diferentes tipos de problemas que deben ser considerados por las políticas públicas.

## La arquitectura político-institucional de la estructuración de las desigualdades

Pese a los diferentes modelos de gestión implementados en los últimos sesenta años —capitalismo de Estado (1952-1985), neoliberalismo (1985-2005) y

---

2. Los estudios de caso se centran en doce asociaciones de productoras en las ciudades de La Paz y Cochabamba a través de grupos focales con seis productoras de cada asociación y 72 entrevistas en profundidad con las productoras. Para más detalle, véase Wanderley 2009a.

posneoliberalismo (2006-2009)—, Bolivia no ha logrado romper con continuidades de su estructura socioeconómica que perpetúan las condiciones de reproducción de desigualdades de clase, de género y étnicas.

La primera característica de la economía boliviana de las últimas seis décadas es el bajo crecimiento promedio. Este fue de 2,8%, el cual se traduce en un crecimiento promedio per cápita de 0,5%, nivel extremadamente bajo para superar la pobreza y la exclusión social. En 2007, 60,1% de la población vivía en la pobreza y 37,7% en la pobreza extrema (UDAPE 2008). Se estima que la tasa de crecimiento económico que neutralizaría el crecimiento demográfico por debajo de la línea de pobreza es de 6%. Con un crecimiento muy por debajo de un 6% y un índice de Gini (de desigualdad) de 0,6%, el patrón de crecimiento boliviano de largo plazo resulta empobrecedor (Wanderley 2008).

La segunda característica de la economía boliviana es el patrón de acumulación apoyado en actividades extractivas de recursos naturales no renovables con bajos niveles de articulación con los sectores generadores de empleo. Mientras la exportación de minerales y gas natural ha sido durante todo este tiempo el principal “motor” del crecimiento económico boliviano, la producción en pequeña escala de bienes y servicios de primera necesidad destinados al mercado nacional se ha mantenido como el principal sector generador de empleo e ingreso (PNUD 2005).

La tercera característica, estrechamente relacionada con las anteriores, se refiere a la composición del mercado laboral en los tres modelos de gestión. El mercado laboral boliviano ha estado compuesto por un número reducido de trabajadores con relaciones formales de empleo y cobertura de seguridad social, y una mayoría ocupada en el sector informal y excluido de las políticas de bienestar social. Como referencia, se puede mencionar que la cobertura del sistema de seguro social de corto plazo (salud y maternidad) no sobrepasó el 14% de la población ocupada a lo largo de los últimos sesenta años (Wanderley 2009a). En contraste con otros países de la región, Bolivia presenta una fuerte segmentación del mercado de trabajo, con muy baja permeabilidad entre los sectores formales e informales (Banco Mundial 2007). Se estima que 87% de los trabajadores en el sector formal permanecen en él y que el 94% de los trabajadores informales tampoco transitan hacia la formalidad (UDAPE 2007).

En los tres modelos de gestión, la brecha entre las intenciones expresadas en los marcos jurídicos y las políticas sociales, por un lado, y los resultados concretos, por el otro, se mantuvo significativa. En el periodo estatista (1952-1985), los marcos legales se caracterizaron por expresar objetivos universalistas de protección social que, sin embargo, en la práctica, solo llegaron a cubrir a un reducido número de trabajadores con relaciones formales de empleo. La mayoría de los

trabajadores y familias contaba principalmente con sus redes familiares y con su propia capacidad de generación de ingresos para garantizar su reproducción social. Pese a que la protección social estatal estuvo dirigida a un selecto grupo de trabajadores, especialmente empleados públicos, fue durante este periodo que se consolidó la expectativa de la población acerca del rol del Estado como canalizador de las rentas provenientes de los recursos naturales a actores corporativos.

Durante este periodo, la meta de diversificación productiva y consolidación de una base industrial nacional a través de una fuerte participación del Estado no fue alcanzada. El crecimiento de 1950 a 1985 siguió impulsado por la exportación de tres productos —estaño, petróleo y gas natural—, todos ellos controlados por el sector público y fuertemente dependiente de las condiciones del mercado mundial y de la disponibilidad de los préstamos internacionales. Los préstamos concedidos durante este periodo fueron destinados a financiar los gastos del sector público y los proyectos de diversificación de la producción para la exportación, algunos con éxito, como la venta de gas natural a la Argentina y la agroindustria de la soya. Sin embargo, gran parte de estos recursos fueron destinados al enriquecimiento rápido de grupos privados con el acceso fácil a ese capital y su canalización a proyectos realizados sin éxito. Como resultado, la mayoría de las actividades productivas iniciaron y siguieron bajo la protección y el amparo del Estado, en condiciones poco competitivas y eficientes (Morales 1989).

En el periodo neoliberal (1985-2005), se produjo un giro significativo hacia un enfoque orientado al mercado, tanto en el ámbito del empleo como en el de la seguridad social. Si bien en el periodo del capitalismo de Estado las relaciones de trabajo asalariado formal no estaban generalizadas en el país, en el periodo neoliberal, se profundizó dicha situación. Las nuevas fuentes de trabajo fueron generadas principalmente en actividades de autoempleo en el sector familiar y se amplió la modalidad de la contratación eventual o por plazo definido, con la reducción de los costos laborales indirectos y de los salarios de los trabajadores no calificados. Asimismo, aumentaron los obreros a domicilio, la subcontratación sin beneficios sociales y la diferenciación entre los trabajadores asalariados con seguridad social y sin ella (Wanderley 2009b).

Además, este periodo se caracterizó por la débil articulación de las políticas de generación de excedente con aquellas referidas a la superación de la pobreza y a la redistribución productiva en áreas generadoras de valor agregado y empleo. Junto a las reformas macroeconómicas y financieras, las políticas económicas se concentraron en los sectores intensivos en capital como hidrocarburos, telecomunicaciones, transporte, electricidad y alcantarillado. Se esperaba que la liberalización de los mercados, la creación de entes reguladores y la privatización de

las empresas públicas propiciaran las condiciones necesarias para dinamizar la economía y generar empleo. No se articularon políticas consistentes para otros sectores intensivos en mano de obra como, por ejemplo, el sector agropecuario, la producción de alimentos y la incipiente industria textil boliviana. Al final, las reformas estructurales terminaron reforzando un patrón de crecimiento concentrado en la explotación de recursos naturales, e inhibieron el desarrollo del sector privado productivo generador de empleo. El resultado fue el aumento de las ocupaciones en el sector informal, en actividades como el contrabando, la producción de hoja de coca, el comercio y el servicio minorista.

Paralelamente y sin coordinación con las políticas económicas, las políticas sociales promovieron la expansión del acceso de la población a los servicios públicos en educación y salud, la implementación de programas de protección social de corte universal como el Bono Solidario —una pensión básica para los mayores de 65 años— y otros programas focalizados en los más pobres a través de fondos de inversión social. Además, durante este periodo, hubo reformas institucionales ambiciosas —leyes de descentralización y participación popular— que dieron reconocimiento jurídico y político a actores sociales de larga tradición en la sociedad boliviana y que ampliaron los espacios de participación política en el diseño e implementación de las políticas sociales.

El tercer periodo empieza con el gobierno del Movimiento al Socialismo, presidido por Evo Morales, en enero de 2006. El programa de gobierno muestra una reorientación hacia una mayor intervención estatal en la economía, particularmente en la administración de los recursos naturales del país a través de la reversión de los procesos de privatización implementados durante la década de los noventa. La derogación del artículo 55 del decreto 21060, que estableció la libre contratación laboral, dio, a su vez, una señal de restauración de una mayor regulación estatal sobre las relaciones obrero-patronales.

En nuestros días, el paradigma de la superación del patrón primario exportador como condición imprescindible para revertir la desigualdad y la exclusión de la población indígena, urbana y rural, y erradicar la pobreza en el país, rige la propuesta política del gobierno de Evo Morales. En concordancia con la Nueva Constitución Política del Estado de 2008, el Plan Nacional de Desarrollo de 2006 establece como objetivo central:

Remover, desde sus raíces, la profunda desigualdad social y la inhumana exclusión que oprimen a la mayoría de la población boliviana, particularmente de origen indígena” y que esto requiere “el cambio del patrón de desarrollo primario exportador, que se caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado, y la constitución de un nuevo patrón de desarrollo integral y

diversificado, que consiste en la agregación de valor y la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables. (p. 1)

El Plan Nacional de Desarrollo propone la construcción de un modelo de desarrollo diverso y combinado sobre la base de la heterogeneidad estructural de la economía boliviana a través de dos grandes líneas de acción: (a) la recuperación del control estatal de los sectores estratégicos definidos como generadores de excedentes (hidrocarburos, minería, electricidad), con el objetivo de industrializar los hidrocarburos y de transferir las rentas generadas a la atención de otras demandas socioeconómicas como la provisión de bienes públicos (salud, educación, vivienda, equipamiento básico, seguridad social de largo plazo) y la industrialización y promoción de la diversificación productiva; y (b) la promoción del empleo digno a través del fortalecimiento del sector generador de empleo e ingreso constituido por la industria, la manufactura, la artesanía, el turismo, el desarrollo agropecuario, la vivienda, el comercio, y los servicios y transportes.

El Plan Nacional del Gobierno presenta propuestas contrarias al ideario neoliberal que enmarcó las políticas económicas entre 1985 y 2005 en el país, entre las que cabe destacar: (a) la diversificación productiva es la clave del desarrollo económico y social; (b) el Estado, a través de políticas económicas, industriales y sociolaborales, tiene una función central en el proceso de transformación productiva; (c) la heterogeneidad de las unidades económicas en el territorio nacional no constituye un obstáculo en sí mismo para el desarrollo; y (d) se mantiene el rol del sector privado, nacional y extranjero, como generador del excedente, aunque supeditado a un esquema de control monopólico del Estado.

No obstante el hecho de que estas ideas constituyen un nuevo marco de referencia conceptual, principalmente el énfasis sobre la diversificación productiva y el fomento de la economía plural, en la práctica de las políticas públicas aún persisten las continuidades señaladas anteriormente. No se advierte una mayor coordinación entre las políticas económicas y sociales. Como en el pasado, la política macroeconómica, las reformas en el sector de hidrocarburos y la política laboral, por mencionar solo las más importantes, obedecen a sus propios objetivos y lógicas internas, con bajo nivel de conexión con las políticas sociales. Asimismo y pese a los objetivos de superación de la visión asistencialista de las políticas sociales, se observan la continuidad de programas y proyectos de protección social focalizados en las poblaciones con mayores índices de exclusión social y la profundización de políticas de transferencia directa de recursos (Renta Dignidad, Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, Bono para los funcionarios públicos y Bono para los beneméritos de la Guerra del Chaco) y programas de empleo de emergencia (PLANE y PROPAIS).

Son grandes los desafíos para concretar las medidas conducentes al cambio sustantivo y sostenible de las condiciones sociales y económicas de la población. Uno de los problemas centrales es la dificultad para articular un proyecto propio de modernización económica en el marco de la interculturalidad en la esfera económica. Encontramos que todavía el gobierno y los actores que apoyan el proceso en curso están atrapados en una discusión sobre cómo entender la pluralidad económica. Entre los opositores al gobierno, no se advierte avances sobre la conciliación entre los principios liberales y pluralistas en la esfera económica. La polarización del país entre una visión de corte más privado liberal y otra más estatista comunitaria tiene raíces profundas que, sin duda, aún no están resueltas. Sus cimientos se encuentran en las interpretaciones sobre la heterogeneidad de la economía boliviana que se anclan en visiones dispares de la modernización y el desarrollo.<sup>3</sup>

La falta de claridad sobre la pluralidad económica, además de dificultar el proceso de formulación de políticas públicas, refuerza la tendencia a priorizar: (a) la participación directa del Estado en la producción y la comercialización antes que en alternativas de política industrial y económica para apoyar a las organizaciones y dinámicas productivas existentes; (b) el énfasis sobre la oferta de crédito sin articulación con iniciativas orientadas al fortalecimiento de otros aspectos igualmente importantes del proceso productivo y de comercialización; y (c) la baja coordinación con los distintos actores económicos y la tendencia a designar para el sector “sociocomunitario” un rol subordinado con relación al Estado en los procesos de formulación e implementación de las políticas de fomento productivo.

Existen además importantes dificultades para garantizar la sostenibilidad de la generación de excedente hidrocarburífero, base económica y prerrequisito para la viabilidad de las políticas redistributivas de los planes de gobierno. Se hacen evidentes problemas para construir un modelo de gestión legítimo y sostenible en el marco de una agenda energética de largo plazo con competencias institucionales claras y recursos humanos calificados. El mayor control del excedente por parte del Estado es solo una parte de la ecuación. La otra está constituida por la generación de acuerdos políticos y sociales para su distribución estratégica y equitativa, así como para la construcción de una arquitectura institucional para su asignación transparente y óptima. Si bien los resultados, en lo referente a la recaudación tributaria de las actividades hidrocarburíferas, registraron niveles sin precedentes en los últimos años, también se observa la

---

3. Para más detalle sobre las raíces conceptuales de la polarización entre una visión de corte más privado liberal y otra más estatista comunitaria en el país, y las críticas a ambas posiciones, véase Wanderley 2009a.

desaceleración de las inversiones privadas, lo que pone en riesgo la manutención de los mercados existentes y la apertura de nuevos.

Por lo tanto, todavía no se vislumbra la articulación de las políticas macro y microeconómicas, laborales y sociales, ni la construcción de una ingeniería financiera de distribución interna de ingresos que permita atenuar la dependencia de un excedente inherentemente volátil y los riesgos de una cultura rentista y corporativa, marcada históricamente por relaciones clientelares y corporativas entre el Estado y la sociedad, y por altos niveles de corrupción institucional.

Con todas estas consideraciones, argumentamos que uno de los retos de la sociedad boliviana es romper la tendencia a solo privilegiar la vía directa de distribución de recursos mediante bonos, servicios y bienes públicos, la cual no fue suficiente ni sostenible en el pasado y, además, relegó el diseño y ejecución de políticas efectivas de cambios sustantivos en la estructura socioocupacional y, por lo tanto, la distribución indirecta mediante el ingreso laboral. En otras palabras, insistimos en la necesidad de ensanchar la base económica y fomentar la coordinación entre políticas económicas y sociales para superar la pobreza y la desigualdad.

## Estructura socioocupacional por género y etnicidad

La distribución diferencial de recursos y oportunidades, así como de los grados de legitimación y aceptación otorgadas por la sociedad a esta distribución diferenciada es el resultado de interacciones sociales asimétricas en diferentes esferas sociales, en las que se acumulan ventajas a favor de ciertos grupos, las cuales se van consolidando con la construcción de categorías sociales (que implican creencias, valores y prácticas) y justifican y sostienen las desigualdades entre individuos y/o grupos de personas.<sup>4</sup>

Se puede diferenciar cinco dimensiones en las que actúan los mecanismos y procesos que actualizan o cambian las desigualdades sociales: la dimensión *institucional*, que incluye los marcos legales que definen derechos políticos, sociales y civiles y las políticas de promoción del cumplimiento de los derechos; la dimensión *económica*, que abarca el acceso y propiedad de los recursos sociales, económicos y culturales, incluido el mercado de trabajo; la dimensión *cultural*, que remite a estilos y normas de vida, sistemas de significados y prácticas culturales específicas, además de estigmatizaciones y prejuicios; la dimensión *espacial*, que

---

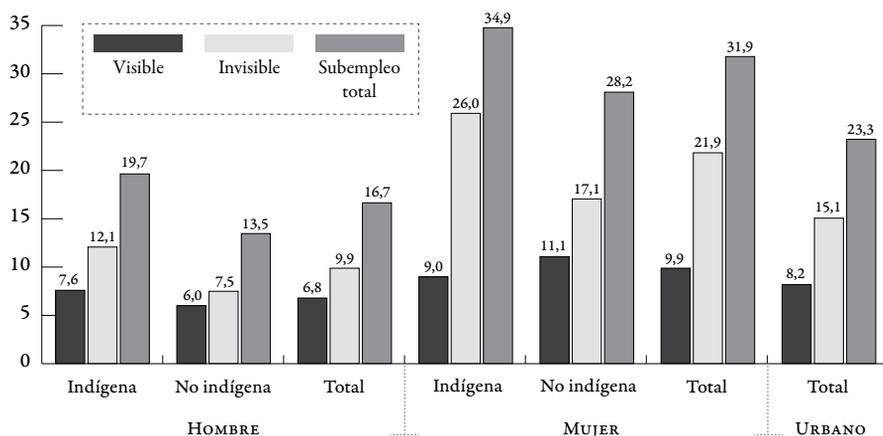
4. Algunos autores importantes en esta discusión son Svallfors 2005, Hasenbalg y Valle Silva 2003, Thistle 2006, Munger 2002, y Tilly 1998 y 2001.

se refiere a la distribución socioterritorial de las poblaciones; y la dimensión de *capital social*, que tiene que ver con la participación en redes de relaciones socialmente valoradas, en las que circulan recursos y oportunidades.

La estratificación del mercado de trabajo por género, etnicidad y clase es uno de los principales espacios de estructuración de las desigualdades socioculturales y económicas. Pese a que las condiciones estructurales de la economía boliviana imponen restricciones comunes al conjunto de trabajadores, estas no afectan de igual manera a hombres y a mujeres, a indígenas y a no indígenas, quienes están insertos en proporciones diferenciadas en actividades, sectores y relaciones laborales. Las limitaciones a la incorporación laboral en igualdad de condiciones de las mujeres, indígenas y no indígenas, se traducen en remuneraciones promedio más bajas, en especial para las mujeres indígenas, quienes, al mismo tiempo, están menos protegidas por la normativa laboral y son las menos beneficiadas por los derechos de seguridad social.<sup>5</sup>

CUADRO 1  
BOLIVIA-ÁREA URBANA:

POBLACIÓN OCUPADA POR CONDICIÓN DE EMPLEO POR SEXO Y ETNICIDAD



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECOVI 2005.

Nota: Subempleo visible se mide por jornadas cortas de menos de 40 horas, y el subempleo invisible por la percepción de ingresos menores al costo de una canasta básica alimenticia dividida entre el número de miembros del hogar.

5. Los datos estadísticos presentados en esta sección son elaboraciones propias sobre la base de las Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática. El criterio de etnicidad en el análisis estadístico se basa en la combinación de idioma materno y autoidentificación. Para más detalle, véase Wanderley 2009a.



Si bien la informalidad es el principal sector de inserción laboral para el conjunto de la población ocupada, se observa una mayor participación de las mujeres, especialmente las indígenas, en actividades informales, esto es, no reguladas y no protegidas por el marco sociolaboral. En el área urbana, se estima que 80% de la población ocupada urbana trabaja al margen de la regulación y protección laboral, y 89% de las mujeres indígenas están en estas condiciones. La situación empeora en el ámbito rural. Las trabajadoras del sector informal, principalmente las indígenas, presentan niveles educativos más bajos que las trabajadoras en el sector formal.

Se observa que la mayoría de la población económicamente activa en Bolivia, principalmente mujeres e indígenas, genera sus propias fuentes de trabajo a través de unidades familiares y semiempresariales. En las ciudades, 65% de las mujeres indígenas y 41,4% de las mujeres no indígenas están en el sector familiar, en contraposición con el 39,9% de los hombres indígenas y 26,1% de los hombres no indígenas. El sector semiempresarial absorbe 9% de las mujeres (indígenas y no indígenas) y 22,2% de hombres (indígenas y no indígenas).

Las principales actividades en el área urbana, tanto para mujeres indígenas como para no indígenas, son la venta y las reparaciones (respectivamente 37,1% y 26,4%). La segunda actividad de mayor concentración de mujeres indígenas y no indígenas es la industria manufacturera (respectivamente 13,8% y 12,2%), seguida de hoteles y restaurantes (respectivamente 11,3% y 11%). Las actividades terciarias que requieren niveles de instrucción más altos presentan mayor proporción de mujeres no indígenas que indígenas, al igual que las ramas de educación, servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler, servicios de salud y sociales, y administración pública. En relación con los varones, se puede observar que la condición étnica no establece diferencias proporcionales significativas en ninguna de las ramas de actividad.

La población ocupada en el sector informal recibe, en promedio, la mitad de los ingresos recibidos por la población ocupada en el sector formal. Las diferencias de remuneración promedio entre los dos sectores étnicos se mantienen significativas. En promedio, la población indígena informal (hombres y mujeres) gana el 58% de lo que gana la población indígena (hombres y mujeres) del sector formal. En el interior de cada sector, se verifica que la población indígena recibe en promedio menos que la población no indígena. Sin embargo, las brechas de ingreso intrasector son menores que entre sectores. En el sector informal, los indígenas reciben en promedio el 88% de los ingresos de los no indígenas. En el sector formal, el ingreso de los indígenas equivale en promedio el 80% de los no indígenas.

CUADRO 3  
 BOLIVIA-ÁREA URBANA:  
 POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN SECTOR

	Hombre		Mujer		Total	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
Doméstico	0,0	0,3	8,7	8,3	3,9	3,7
Estatal	9,2	8,7	8,3	13,8	8,8	10,9
Familiar	39,9	26,1	64,7	41,4	51,1	32,6
Semiempresarial	22,0	22,5	7,4	13,0	15,4	18,5
Empresarial	28,8	42,4	10,9	23,4	20,7	34,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECOVI 2005.

CUADRO 4  
BOLIVIA-ÁREA URBANA:  
===== INGRESO PROMEDIO DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL POR ETNICIDAD SEGÚN SECTOR =====

		Indígena	No indígena	Total
		Ingreso laboral mensual total Ocupación principal	Ingreso laboral mensual total Ocupación principal	Ingreso laboral mensual total Ocupación principal
Formal	Media	1.895,49	2.364,12	2.175,56
	Máximo	38.035,00	25.547,00	38.035,00
	Mínimo	103,92	66,67	66,67
Informal	Media	1.114,34	1.259,05	11.72,55
	Máximo	29.333,33	20.307,70	29.333,33
	Mínimo	6,25	20,00	6,25
Total	Media	1.344,09	1.788,49	1.556,04
	Máximo	38.035,00	25.547,00	38.035,00
	Mínimo	6,25	20,00	6,25

Fuente: Elaboración propia con base en Mecovi 2005.

Las diferencias de ingreso por género entre los dos sectores muestran que las mujeres informales reciben, en promedio, 56% del ingreso de las mujeres formales y 43% de los ingresos promedio de los hombres formales. Los varones informales reciben, en promedio, 54% de los varones formales.

Cuando incluimos la condición étnica de hombres y mujeres para analizar las diferencias de ingreso entre sectores, se observa que las mujeres indígenas en el sector informal reciben, en promedio, el 59% de los ingresos promedios de las mujeres indígenas en el sector formal, mientras que las mujeres no indígenas en el sector informal reciben, en promedio, el 62% de lo que reciben las mujeres no indígenas del sector formal.

CUADRO 5

BOLIVIA-ÁREA URBANA:

INGRESO PROMEDIO DE LA OCUPACIÓN PRINCIPAL POR SEXO Y ETNICIDAD SEGÚN SECTOR

	Hombre			Mujer		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
	Ingreso laboral mensual total Ocupación principal					
Media	2.069,67	2.618,75	2.380,06	1.524,40	1.988,75	1.827,48
Formal						
Máximo	38.035,00	25.547,00	38.035,00	12.981,87	20.200,00	20.200,00
Mínimo	103,92	66,67	66,67	120,00	129,90	120,00
Media	1.303,84	1.275,56	1.291,57	9.03,17	1.234,27	1.023,20
Informal						
Máximo	29.333,33	20.307,70	29.333,33	18.000,00	15.516,67	18.000,00
Mínimo	13,04	43,30	13,04	6,25	20,00	6,25
Media	1.571,74	1.916,59	1.740,03	1.039,60	1.597,82	1.297,15
Total						
Máximo	38.035,00	25.547,00	38.035,00	18.000,00	20.200,00	20.200,00
Mínimo	13,04	43,30	13,04	6,25	20,00	6,25

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECOVI 2005.

En el análisis de las diferencias de ingreso promedio de hombres y mujeres dentro de cada sector, se ve que las mujeres formales reciben, en promedio, el 76% de lo que reciben los varones formales, y las mujeres informales reciben, en promedio, el 79% de lo que reciben los varones informales.

Si observamos con más detenimiento, encontramos que la brecha de ingreso entre hombres y mujeres indígenas es igualmente importante dentro de los sectores informal —en promedio, las trabajadoras indígenas reciben el 69% de los trabajadores indígenas— y formal —de cada 100 bolivianos que reciben los trabajadores indígenas, las mujeres indígenas reciben 73 bolivianos en promedio—. Estos datos muestran que la condición de mujer e indígena en el sector informal define al grupo con las remuneraciones más bajas. Entre la población ocupada no indígena, la diferencia principal entre hombres y mujeres se da en el interior del sector formal (76%).

Es importante incluir, en el análisis de los ingresos, las medidas de los ingresos máximos y mínimos para evaluar la importancia de la dispersión o el grado de diferenciación entre ingresos. Se verifica una alta dispersión salarial dentro de los dos sectores. Ello indica el grado de heterogeneidad de las condiciones laborales en ambos sectores del mercado de trabajo. El registro de ingresos altos en el sector informal muestra que, pese a que los trabajadores del sector informal reciben en promedio ingresos más bajos que los trabajadores en el sector formal, no todo empleo informal es precario en lo referente a ingreso.

La exclusión de las mujeres de los trabajos regulados, de los puestos de mayor jerarquía y responsabilidad, así como de las brechas de ingreso se debe, en gran medida, a dinámicas de discriminación anteriores al ingreso al mercado de trabajo y a mecanismos que operan en el interior de este. Se trata de dinámicas y mecanismos asociados directa o indirectamente al inadecuado contexto institucional de arbitraje de la interacción entre vida familiar y laboral, que sobrecarga a las mujeres con la responsabilidad del trabajo de cuidado.

El cambio en la composición familiar<sup>6</sup> y el incremento de las mujeres en el mercado de trabajo<sup>7</sup> conllevaron a la pérdida de importancia del modelo clásico

---

6. Se observa la tendencia a la pérdida de importancia de la familia nuclear, constituida por ambos progenitores y los hijos e hijas. Estos representaban el 52,2% del total de los hogares en 1992 y disminuyeron a 45,8% en 2001. Paralelamente, se incrementaron las familias monoparentales (simples y compuestas), pasando de 26,4% en 1992 a 30,4% del total de familias en 2001. El aumento de las familias monoparentales ocurrió principalmente en el área urbana, aunque también se observa el incremento de las familias monoparentales compuestas en el campo. Las familias consanguíneas también cobran importancia, pasando de 4,5% en 1992 a 8,1% en 2001, proceso más acentuado en el área urbana.

7. En 1985, el 30% de las mujeres en edad de trabajar estaban incorporadas a la población económicamente activa (PEA); en 2007, este porcentaje sube a 56%.

de familia nuclear, en el cual el hombre asumía el rol de proveedor y la mujer el rol de proveedora de cuidado. Las transformaciones de los roles de género en las diferentes esferas sociales, incluidos la familia y el mercado de trabajo, no fueron acompañadas por rupturas significativas en las concepciones predominantes en la sociedad sobre las responsabilidades del cuidado de personas dependientes.<sup>8</sup>

Así, pese a la creciente corresponsabilidad entre hombres y mujeres en la provisión de ingresos dentro de las familias, no se verificó un proceso de redefinición de la distribución de las responsabilidades y del trabajo doméstico entre los miembros de las familias ni en la sociedad en general. Esta situación viene produciendo tensiones con altos costos sociales no solo para las mujeres y las personas que requieren cuidado (niños, niñas, adultos mayores, discapacitados), sino también para el desarrollo económico y social del país.

Las políticas orientadas a la superación de las desigualdades sociolaborales por género y etnicidad requieren de un marco analítico que comprenda la estrecha relación entre el trabajo remunerado y el trabajo reproductivo y de cuidado en el ámbito de los hogares y las comunidades. Pese a que el trabajo de cuidado y protección no genera ingreso monetario, es fundamental para el bienestar de las personas, las familias y la sociedad en general. El posicionamiento de las actividades de cuidado de personas dependientes (dentro de hogares o en redes sociales) al mismo nivel conceptual del trabajo remunerado es central para avanzar políticas que promuevan la equidad de oportunidades laborales de hombres y mujeres y, así, asegurar su reproducción y mejorar las condiciones de vida, tanto propias como de sus familias.

En este sentido, planteamos la necesidad de discutir la crisis del sistema de protección social y de las políticas laborales para superar la pobreza y disminuir las desigualdades de género, étnicas y de clase en la sociedad boliviana. La agenda de la economía del cuidado incluye la necesidad de redefinir la corresponsabilidad del cuidado y de la conciliación entre vida laboral y familiar, así como entre Estado, mercado, familia y comunidad. Lo anterior implica la definición del cuidado como un derecho social que debe ser garantizado por el Estado, la desnaturalización de los roles de género, la democratización de las actividades en el interior de las familias y las comunidades, y la valorización colectiva del trabajo de cuidado de personas dependientes.

---

8. Para más detalle sobre la distribución de las responsabilidades del cuidado de personas dependientes dentro de las familias, así como de la sociedad en general, véase Wanderley 2009a.

## Heterogeneidad de las realidades socioocupacionales

El análisis de las realidades socioocupacionales en Bolivia indica, por un lado, el peso significativo del sector informal (no regulado por la normativa nacional) y, por el otro, la gran heterogeneidad de las organizaciones económicas en este sector. Sabemos que, bajo el denominativo de sector familiar, semiempresarial y empresarial, se esconden una diversidad de formas de organización del trabajo, de la propiedad, de instrumentos de gestión y niveles de distribución de los ingresos. Entre estos están asociaciones y cooperativas de producción y comercialización, comunidades indígenas, unidades campesinas, unidades familiares urbanas, organizaciones semiempresariales exportadoras, entre otras. Estas organizaciones económicas presentan grados diferenciados de integración a mercados locales, nacionales e internacionales, y ocupan posiciones diversas en los eslabones de las cadenas de agregación y retención de valor.

El reconocimiento de la pluralidad de la economía boliviana y de la magnitud del autoempleo en el debate público nacional es un paso importante para diseñar e aplicar políticas económicas y sociales que articulen el crecimiento económico con empleos de calidad y respeto por la diversidad sociocultural. Coincidimos con la orientación política del actual gobierno, según la cual la heterogeneidad de las formas de organización productiva y la diversidad de tamaño de las unidades productivas (micro, pequeña, mediana o grande) en el espacio económico nacional no son en sí mismas problemas para el desarrollo, y, al contrario, pueden ser una fortaleza.

Varios países con características similares a Bolivia, con una importancia relativa de unidades de reducido tamaño en sectores industriales similares, que, además, se organizan bajo principios diferentes a la empresa occidental moderna, lograron dar el salto hacia la innovación sostenida y la inserción en mercados globalizados (Schmitz 1995, Humphrey 1995). La cuestión ya no es si las diversas formas de organización productiva y las unidades de reducido tamaño tienen la capacidad de generar crecimiento y empleo de calidad, sino bajo qué condiciones esto puede ocurrir. Más bien son los tipos de gobiernos corporativos, las articulaciones entre unidades y el contexto institucional (las reglas oficiales y las reglas inscritas en las prácticas y expectativas de los agentes económicos) los que determinan la *performance* de las economías.

Los ejemplos exitosos del escenario internacional se chocan con experiencias menos exitosas como la de la economía boliviana, caracterizada por el bajo crecimiento y la precariedad de los empleos. Las mismas características pueden definir dinámicas virtuosas o viciosas que dependen, en gran medida, del contexto institucional y del de las políticas públicas. Los retos de las iniciativas públicas para

potenciar la heterogeneidad de la economía boliviana son grandes y requieren de políticas diferenciadas que se orienten a lo siguiente: (a) la sostenibilidad de los casos exitosos, (b) la creación de condiciones para que un número creciente de unidades que están en el umbral de los casos exitosos logren consolidarse a través del incremento de su productividad, (c) el fortalecimiento de las actividades más rezagadas y precarias, y (d) la reconversión laboral de las actividades que no presentan posibilidades de mejorar las condiciones de vida de los y las trabajadoras y/o de las actividades que obstaculicen el desarrollo económico del país.

En un estudio cualitativo sobre la forma asociativa de producción liderada por mujeres, indígenas y no indígenas, en las ciudades de El Alto y Cochabamba, se analizaron las dinámicas productivas, las relaciones laborales, las estrategias de conciliación entre el trabajo remunerado y no remunerado, las alternativas para enfrentar situaciones de vulnerabilidad socioeconómica y las expectativas y estrategias para mejorar las condiciones de vida personal y familiar.<sup>9</sup>

Este análisis se suma a los estudios sobre las condiciones de inserción ocupacional en sectores económicos específicos, sus potencialidades y sus obstáculos desde una perspectiva que integre las relaciones de género, étnicas y de clase. Estos trabajos son importantes para el diseño e implementación de políticas públicas pues permiten evaluar las posibilidades reales de dignificación del empleo y mejoras en las condiciones de vida (la movilidad social ascendente) de los y las trabajadores(as) desde las condiciones específicas en que se encuentran y desde sus propias aspiraciones y expectativas. En este sentido, permiten identificar tanto las potencialidades de las actividades económicas específicas (rutas abiertas) como los obstáculos para que la mayoría de los y las trabajadoras transiten por esta ruta de incremento de los retornos económicos y sociales.

En el estudio, se analizó la organización de las actividades cotidianas de mujeres migrantes de ascendencia aimara y quechua, que generan sus propias fuentes de trabajo. A partir de la comprensión de las realidades cotidianas de las mujeres, analizamos la interrelación entre las actividades de generación de ingreso y las actividades de cuidado del hogar y de la familia, los arreglos sociolaborales y de protección social, así como la organización de la producción, sus potencialidades y sus dificultades para lograr sus objetivos.

Los trabajadores por cuenta propia, los propietarios de unidades familiares, micro, pequeña y mediana, los socios en asociaciones de producción y comercio y los cooperativistas enfrentan retos en el encadenamiento de sus negocios, en la

---

9. Véase la nota 3.

gestión, organización y en las condiciones laborales, así como en la conciliación entre (a) actividades de cuidado a personas dependientes, (b) actividades de generación de ingreso, y (c) actividades para enfrentar situaciones de riesgo y vulnerabilidad asociadas a los bajos e inestables ingresos propios y de sus familias, y a la exclusión de los sistemas de seguridad social (de corto y largo plazo).

Se puede organizar estos retos en tres dimensiones: escala macro, meso y micro. La escala macro se refiere al entorno institucional y de políticas públicas. El nivel meso está relacionado con el tejido económico y al encadenamiento productivo, y el ámbito micro concierne a la organización de la producción dentro de las unidades económicas y la conciliación entre vida laboral y familiar. Por supuesto, todas las dimensiones están estrechamente articuladas, y la solución de los problemas implica cambios en las diferentes escalas.

En el ámbito macro, Bolivia no cuenta con un marco consistente y amplio de políticas dirigidas al desarrollo productivo y a la generación de empleo de calidad. La inadecuación del marco regulatorio y de políticas es particularmente agudo para las unidades de pequeño porte y lideradas por mujeres. Este entorno institucional es el principal obstáculo para los y las trabajadores(as) que generan sus propias fuentes de trabajo y para aquellos que son contratados por estos trabajadores.

La alta informalidad medida por el registro impositivo de la economía boliviana responde, en gran parte, a deficiencias del marco legal y de las políticas públicas que no ofrecen incentivos para la formalización de las unidades económicas. Se reconoce, actualmente, que el grado de formalización de las empresas y unidades económicas en cualquier economía refleja la eficiencia, transparencia y adecuación del marco legal y de las políticas económicas. Cuando la formalidad genera beneficios que superan los costos asociados tanto a la formalidad como a la informalidad, las empresas, unidades productivas y asociaciones, tienden a responder positivamente a la formalización.

Para enfrentar los desafíos de la promoción de la calidad del empleo autogenerado en el marco de la equidad, se requiere de la coordinación entre políticas económicas y sociales, así como de un andamiaje institucional que propicie la coordinación: (a) entre los diferentes órganos rectores de política en el gobierno nacional, (b) entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales, y (c) entre sector público y privado para dar respuesta a la complejidad de los problemas que enfrentan los que generan sus propias fuentes de trabajo.

El establecimiento de marcos legales y políticas consistentes y adecuadas a la heterogeneidad del universo económico y laboral boliviano y con enfoque de género es central para la promoción de más y mejores empleos. Pese a esfuerzos en esta dirección desde el gobierno central y de los gobiernos subnacionales en la

última década,<sup>10</sup> esta es una tarea pendiente en Bolivia. Para esto, es importante revisar las experiencias internacionales y los estudios que sistematizaron criterios para avanzar cambios en el entorno institucional.<sup>11</sup>

En la escala meso, se observan limitaciones importantes en los eslabonamientos “hacia atrás”, esto es, en la provisión de insumos, materia prima y servicios para la producción como en los eslabonamientos “hacia adelante”, es decir, en los encadenamientos con los intermediarios y los consumidores finales. En relación con los encadenamientos “hacia atrás”, se verifica que la mayoría de los insumos utilizados por los productores y productoras son importados, y tienen una baja capacidad de producción interna. Son los casos, por ejemplo, de la lana de calidad, de tijeras y palillos de calidad, botones, hilos, entre otros insumos. Además, la importación está controlada por pocos importadores que organizan la distribución interna a través de miles de pequeños comerciantes. La dificultad para encontrar los insumos a tiempo y con la calidad requerida es una seria limitación para “posicionar” los productos en mercados nacionales e internacionales en condiciones competitivas. En el eslabonamiento “hacia adelante”, las unidades menos consolidadas presentan baja capacidad de control sobre los precios y los mercados en que están insertas, lo que da como resultado relaciones de explotación de los intermediarios hacia los productores y productoras. No contar con un espacio de exposición continua para contactar nuevos clientes es uno de los problemas centrales de las unidades menos consolidadas.

En la dimensión micro, los principales problemas que enfrentan los y las trabajadoras que generan sus propias fuentes de trabajo se refieren a la gestión y organización de la producción. Se verifica que las dificultades de control de calidad y de incremento del ritmo de producción resultan en el incumplimiento con los clientes. En relación con la gestión, son visibles niveles diferenciados de sofisticación de la gestión: aunque la mayoría no cuenta con instrumentos de gerencia, no utiliza sistemas de información para la toma de decisiones y no implementa buenas prácticas de gobierno corporativo. Esta es una limitación importante para aumentar sus niveles de producción y, por lo tanto, mejorar las condiciones de empleo y de ingresos.

---

10. Para más detalle sobre estos esfuerzos, véanse el Programa de Innovación en la Gestión Pública de 2007 y los planes sectoriales del actual gobierno. Para un análisis más profundo de estas políticas, véase Wanderley 2009a.

11. Un interesante trabajo sobre el tema es Mayoux 2001.

En relación con la organización de la producción, las productoras enfrentan dos principales problemas, ambos asociados a la ausencia de una institucionalidad adecuada de conciliación entre vida laboral y familiar, y a la vulnerabilidad social. El primero está asociado a la estrategia de diversificación de actividades. Debido a la situación de vulnerabilidad por los bajos e inestables ingresos propios y de sus familiares y a la exclusión de los sistemas de seguridad social (de corto y largo plazo) para enfrentar situaciones de enfermedad, muerte y vejez, la diversificación de actividades de generación de ingreso se convierte en una estrategia que dificulta la consolidación de las actividades productivas.

El segundo problema es la ausencia de rutinas de trabajo en el espacio del hogar. El trabajo individual en los hogares está intercalado con las actividades de reproducción. Además, las mujeres realizan otras actividades a lo largo del día, como la venta en ferias y trabajos eventuales de generación de ingresos. Aunque la realización del trabajo de producción en el hogar es una solución para la necesidad de conciliación entre vida laboral y familiar, este dificulta la calidad y la entrega de los productos a tiempo. Resultan de ello remuneraciones menores y la manutención del statu quo de las unidades productivas.

Otra consecuencia de la realización intercalada del trabajo de cuidado y el trabajo remunerado en los hogares es la continuidad de la identidad tradicional de las mujeres como responsables del hogar y ayudante del esposo en detrimento de su importante rol como proveedoras en la familia. El bajo reconocimiento de la importancia de su trabajo remunerado tiene efectos negativos sobre la consolidación de sus actividades de generación de ingreso. No menos importante es la precariedad de infraestructura para el trabajo productivo y la inseguridad laboral. El estudio de caso encontró que muchas asociaciones de productoras en la ciudad de El Alto no cuentan con un espacio propio para la producción conjunta, lo que obliga a que las asociadas trabajen más en sus casas, y a que el trabajo conjunto se realice en canchas, plazas y calles. La ausencia de infraestructura limita los encuentros para el trabajo conjunto, el cual les posibilitaría corregir errores a tiempo e incrementar el ritmo de producción. Además, la ausencia de infraestructura dificulta la exhibición continua de mercaderías y la ampliación de los compradores.

Sobresale positivamente la experiencia de una de las asociaciones estudiadas, en la ciudad de Cochabamba, en función de solución al problema de infraestructura, conciliación entre trabajo de cuidado y el trabajo remunerado, y la diversificación de actividades. Las productoras trabajan ocho horas al día en el taller propio mientras sus hijos e hijas son atendidos por una guardería y escuela, y se incluye almuerzo y seguro de salud. Ellas indican que contar con infraestructura, un servicio de guardería y seguro de salud les posibilita dedicación exclusiva a la

producción, horario integral en el taller y tener a sus hijos e hijas bien atendidos. El resultado es la exportación de la totalidad de sus productos, producción continua a lo largo del año, alta productividad y remuneraciones promedio más altas en comparación con las otras asociaciones que no cuentan con estas condiciones.

Aunque el bajo acceso a crédito es una limitación para los emprendimientos en Bolivia, es cuestionable el enfoque que privilegia la limitación de capital como el principal problema que enfrentan las personas que generan sus propias fuentes de empleo. Este enfoque financiero desestima la complejidad de los problemas de desarrollo del tejido económico boliviano. En este sentido, el bajo acceso a fuentes de capital acordes al sector productivo es un problema que debe ser abordado de manera integral con el conjunto de dificultades para mejorar la producción y los niveles de remuneración.

## Consideraciones finales

De cara al futuro, se advierte el riesgo de que el desencuentro entre políticas económicas y sociales perdure pese a la nueva orientación política del actual gobierno. Creemos que, mientras las políticas de redistribución directa de recursos y las reformas institucionales de reconocimiento de la diversidad étnica e incorporación política de los sectores históricamente excluidos no se articulen con medidas concretas para promover la diversificación productiva y empleos de calidad, será difícil lograr avances significativos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social.

# LA CONFLICTIVIDAD IRRESUELTA

MOVIMIENTOS SOCIALES, PERCEPCIONES DE  
DESIGUALDAD Y CRISIS DE REPRESENTACIÓN EN EL PERÚ

ANAHÍ DURAND GUEVARA

Durante los últimos años, procesos como la crisis de representación y el incremento de la conflictividad social han sido sumamente recurrentes en el debate político nacional y han signado la dinámica y los discursos de los actores sociales. Respecto del primer punto, desde el inicio de la década de 1990, con el ascenso de Fujimori y la crisis de los partidos que hasta entonces habían dominado la escena política, se han ensayado diversas reflexiones que abordan el tema enfatizando en las características y el rol de los partidos. Los déficits de actuación partidarios serían, así, la causa principal de la crisis de representación, expresada en la volatilidad del voto, débiles adscripciones, ausencia de referentes de sentido y falta de fuertes identificaciones políticas. Tal situación abonaría al conflicto social en la medida que diferentes demandas de la ciudadanía no encuentran los canales institucionales adecuados que expresen sus exigencias ante el Estado. Los conflictos sociales se multiplican en disímiles puntos del territorio nacional, protagonizados por nuevos actores sociales que desarrollan violentos incidentes y cuyas exigencias tienen que ver principalmente con el avance de las industrias extractivas, principalmente grandes empresas mineras y petroleras.

Las organizaciones sociales que protagonizan estos conflictos no necesariamente tienen agendas y procedimientos articulados. Priman, más bien, los fuertes liderazgos locales y la tendencia a la negociación directa con el Poder Ejecutivo que acepta mecanismos ad hoc. Sin embargo, uno de los ejes comunes que las actuales organizaciones presentan es la percepción compartida de que ellos y sus bases viven una situación injusta, producto de un modelo de desarrollo que los excluye al tiempo que beneficia a otros que se aprovechan de sus recursos y

territorios. Se percibe, además, que el Estado no es un actor imparcial, pues, desde la aplicación de las políticas de ajuste estructural durante el gobierno de Fujimori, la legislación ha favorecido a la gran inversión transnacional en materia de explotación minera y de hidrocarburos. Asimismo, al estallar los conflictos, ministros y funcionarios públicos, incluido el presidente, no han dudado en pronunciarse a favor de la inversión privada, han argumentado lo mucho que estas empresas benefician al país, y han mostrado cifras del crecimiento macroeconómico. No obstante, en la vida cotidiana de muchos poblados de la sierra y la Amazonía, las condiciones de vida no han mejorado, con lo que la percepción de injusticia de los líderes y las organizaciones sociales movilizadas en esta precarización de sus comunidades, sobre todo en contraste con los beneficios que otros obtienen, encuentra asidero real. Se trata de situaciones de desigualdad, donde no toda la ciudadanía disfruta por igual del crecimiento de la economía gracias a la explotación de recursos naturales que teóricamente pertenecen a la nación. Son exclusiones que operan sobre otras de más larga data y que refieren a viejas desigualdades como las de etnia o género, y abonan a la agudización de la conflictividad.

Resulta pertinente entonces preguntarse cómo los líderes de los movimientos sociales más activos perciben la desigualdad en el Perú actual, cuáles son los principales ejes de este panorama que se problematizan generando conflicto, y cómo incide la crisis de representación política en este escenario. Partiendo de las opiniones de las opiniones de las y los líderes de las organizaciones sociales directamente relacionadas con esta dinámica extractiva,<sup>1</sup> el presente artículo se propone analizar las opiniones y discursos sostenidos por los actores sociales respecto de las actuales condiciones de desigualdad económica, política y social. Asimismo nos interesa identificar aquellos aspectos que más fácilmente detonan la conflictividad, y reparar en las posibilidades que tienen de procesarse por canales representativos, y en los desafíos que hoy plantea la tarea de representación.

## Enfoques teóricos para el estudio de la desigualdad en el Perú

La desigualdad es un fenómeno estructural que refiere a la distribución jerárquica de recursos sociales entre diversos actores. Se denominan recursos “sociales” pues: (a) son el resultado *material* de un proceso social de producción,

---

1. Metodológicamente, el trabajo se sustenta en la entrevista a seis dirigentes indígenas que conforman o conformaron la directiva de la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDSESP) y dos dirigentes de la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI).

(b) son *simbólicamente* producidos como valores considerando sus usos y costos materiales, y (c) dadas sus propiedades físicas y/o simbólicas, poseen un *valor objetivo* en una sociedad histórica determinada. En la medida que los recursos son socialmente producidos, cualquier sociedad requiere distribuirlos de un modo u otro. Así, toda sociedad histórica ha producido normas sobre cómo se distribuye la producción social y, por tanto, qué desigualdades son válidas y por qué. La capacidad de los actores sociales de incidir en la definición de estas regulaciones está condicionada por los recursos sociales de los que disponen. En las sociedades desiguales, las distintas formas de legitimación son resultado de la acción y producción simbólica de actores en posiciones de acceso desigual a los recursos, por lo que están cruzadas por el problema de la dominación en un contexto histórico específico (Bourdieu 2000).

En términos de Charles Tilly, el problema de la desigualdad refiere ante todo a diferencias duraderas y sistemáticas en las posibilidades de vida que distinguen a los miembros de diferentes grupos o categorías socialmente definidos. Se trata, por ello, de una “desigualdad categorial”, caracterizada por ser persistente, pues perdura de una interacción social a la siguiente, y se mantiene a lo largo de toda una carrera, una vida y/o una historia organizacional. (Tilly 2000: 20). Son desigualdades categoriales, además, porque abarcan un conjunto de actores que comparten límites que los distinguen de, al menos, otro conjunto de actores visiblemente excluidos por dicha frontera, y los relaciona con ellos. Una categoría simultáneamente aglutina actores juzgados semejantes, escinde conjuntos de actores considerados diferentes, y define relaciones entre ambos. La desigualdad categorial marca límites y jerarquías de inclusión y exclusión, agrupa organizaciones y también trayectorias personales. En tal sentido, Tilly identifica dos mecanismos promotores de la desigualdad categorial, sumamente relevantes para nuestro análisis: (a) la explotación de los recursos por parte de grupos que obtienen utilidades si aprovechan el esfuerzo de otros, y (b) el acaparamiento de oportunidades por sectores no pertenecientes a las élites.

Desde su surgimiento como Estado-nación, el Perú se ha construido como una sociedad atravesada por una desigualdad estructural y jerárquica y, a la vez, por una persistente desigualdad categorial. Tomando la idea citada de Bourdieu, históricamente los recursos han sido concentrados por minorías que ocupan un lugar dominante en el proceso social de producción, que se constituyen como élites que producen valores simbólicos que los legitiman y diferencian como clases superiores. De un lado, los grupos de poder económico acaparan bienes materiales; de otro lado, como parte del legado colonial, se mantienen las jerarquías y estructuras simbólicas que suponen una matriz clasificatoria de la población

basada en criterios étnicos. El nacimiento de la República no alteró sustantivamente esta matriz. Siguió existiendo una ciudadanía restringida a la población étnica hispanohablante (blanca-criolla). Los representantes criollos de las corrientes liberales que apostaban por un régimen democrático no se plantearon dotar de ciudadanía a quienes consideraban naturalmente inferiores, por lo que miles de habitantes de los Andes o de la Amazonía no fueron tomados en cuenta en sus proyectos nacionales.

Habitamos, entonces, un país donde el problema mismo de la dominación se encuentra cruzado por la desigualdad. Tanto el gobierno como los actores sociales se organizan en torno de la disputa por lograr o impedir una mejor redistribución de los recursos sociales, en sus variantes materiales, simbólica y objetiva. El gobierno, al controlar los principales medios de coerción dentro del territorio, tiene participación directa en los procesos que mantienen o alteran los mecanismos de explotación de recursos y/o acaparamiento de oportunidades, que incorporan distinciones de desigualdad categorial en su actuación o intervienen directamente en la dinámica de la desigualdad para subvertirla o reforzarla (Tilly 2000: 206). Controlar el poder del Estado ha sido por ello, desde siempre, una forma privilegiada de asegurar o modificar los patrones de la desigualdad. Casi siempre, esos esfuerzos se han orientado a favorecer a las élites.

Los actores sociales, por su parte, emprenden esfuerzos organizativos para enfrentar situaciones de inclusión o exclusión. Buena parte de los proyectos colectivos que disputaron la hegemonía en el siglo XX se articularon en torno del objetivo de transformar radicalmente las relaciones de poder y con ello situaciones de “desigualdad categorial” enmarcadas en persistentes jerarquías clasificatorias. Se enunciaron así discursos impugnadores del acaparamiento de recursos económicos y del ordenamiento categorial que articulaba límites étnicos, educativos y de género, entre otros. En el ámbito partidario, surgieron la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) y el Partido Comunista fundado por José Carlos Mariátegui. En el ámbito de la organización social, fue el caso del movimiento obrero y de las movilizaciones campesinas en la sierra. De hecho, gran parte de estos grupos y sus principales líderes suscribían una matriz ideológica vinculada con el marxismo, uno de cuyos ejes principales es la reivindicación de una sociedad igualitaria. En diferentes coyunturas, los mencionados partidos —y otros que se desprendieron de estos— hicieron esfuerzos por canalizar las demandas de los movimientos, y disputaron su representación política. Procesos como la reforma agraria, la expansión de la educación pública o el auge de la informalidad alimentaron en vastos sectores la percepción de que, efectivamente, mediante la intervención estatal o la asimilación al mercado, era posible superar viejas desigualdades.

Más recientemente, fenómenos como el conflicto armado interno, el autoritarismo fujimorista y, sobre todo, la aplicación de las medidas de ajuste estructural impactaron tanto en el panorama de desigualdad como en las formas organizativas existentes. Las facilidades para el capital transnacional alteraron la configuración de los grupos que explotan y se benefician de los recursos, al tiempo que la flexibilización de la legislación laboral influyó directamente en el declive del sindicalismo. Surgen nuevas organizaciones sociales articuladas a componentes menos sectoriales y más territoriales e identitarios, que marcan la dinámica social en el Perú actual y han sido caracterizados como sumamente conflictivos. Antes que esfuerzos y descontentos individuales dispersos, se configuran movimientos sociales que desarrollan trayectorias organizacionales con posiciones particulares sobre temas como la pobreza y el crecimiento económico. Asimismo, las luchas y conflictos que estos grupos protagonizan no solo responden a su ubicación en la estructura económica, sino también a la percepción que tienen de su situación en relación con otras categorías con las que interactúan. Por ello, consideramos pertinente acercarnos a la problemática de la desigualdad como un tema categorial y relacional, en el que las percepciones de los actores colectivos juegan un rol primordial.

Estos actores sociales y la conflictividad creciente se desarrollan en un contexto democrático. Retomando a Tilly, en las democracias, es más probable que grandes sectores de la ciudadanía se unan a las clases gobernantes y, por consiguiente, en comparación con las dictaduras o tiranías, aumentan las posibilidades de que existan canales regulares que favorezcan el paso de la exclusión a la inclusión, disminuyendo ciertas desigualdades categoriales. No obstante, esto no sucede en el Perú en la medida que la democracia va acompañada de la implementación de una serie de reformas estructurales que minimizan el rol del Estado, favorecen la inversión privada y afectan los derechos económicos, sociales y culturales. La sociedad peruana se ha hecho más desigual que en los años setenta, y también dicha desigualdad se ha complejizado. Los “rostros” de la desigualdad se han diversificado y, con ellos, los discursos y percepciones que la cuestionan o legitiman. Pasemos, entonces, a analizar los planteamientos enunciados por los líderes de los principales movimientos sociales del país sobre la desigualdad hoy, y cómo estas percepciones van abonando a la conflictividad y la crisis de representación.

## Movimientos sociales y percepciones de desigualdad

Los movimientos sociales pueden ser entendidos como formas de acción colectiva que tienen por finalidad transformar algún aspecto de la realidad. Siguiendo la definición de Tarrow, los movimientos sociales son “desafíos colectivos,

planteados por personas que comparten objetivos comunes y organizan lazos de solidaridad en una interacción sostenida frente a las élites, los oponentes y las autoridades” (Tarrow 1997). Los movimientos expresan su poder al lograr introducir contingencia en diferentes aspectos de la esfera pública, e interpelan al orden imperante. En el curso de la acción, los movimientos enlazan historias comunes, discursos cohesionadores, estructuras organizativas y liderazgos legitimados, que alcanzan un alto potencial transformador. Asimismo el desarrollo de la acción requiere que los objetivos comunes sean lo bastante significativos como para operar como “buenas razones” movilizadoras, para lograr que las personas se sumen y lleguen a arriesgar sus vidas en torno a ellos. Se fortalece, así, una identidad común sobre la cual se construye una base organizacional, se delimitan las estrategias más adecuadas para lograr los fines, y se desafía a adversarios que, como el Estado, cuentan con más recursos y oportunidades para enfrentarlos.

Para estudiar la dinámica de los movimientos sociales en el Perú de hoy, consideramos pertinente resaltar dos componentes constitutivos. Un primer componente es la identidad, que brinda un marco de reconocimiento a través del cual los sujetos se reconocen como actores sociales y politizan su vida cotidiana, e identifica intereses comunes y un antagonista a quien enfrentar (Touraine 1990). El segundo componente refiere a la organización del movimiento, pues la acción colectiva no puede explicarse sin tomar en cuenta cómo se movilizan recursos, cómo se constituyen y se mantienen las estructuras organizacionales y cómo se garantizan las funciones del liderazgo, dando solución a problemas de coordinación interna (Melucci 1991). Asimismo, resulta importante situar el análisis de los movimientos sociales en el marco de los últimos cambios suscitados en el ámbito del sistema político, principalmente a raíz de las “transiciones democráticas” y los procesos de ajuste estructural que significaron las reformas neoliberales. Al respecto, Sonia Álvarez y Arturo Escobar destacan dos factores comunes en esta etapa: la crisis del modelo de desarrollo en la región (denominado modelo de sustitución de importaciones) y la crisis de los partidos políticos y los mecanismos de representación (Escobar y Álvarez 1992).

Tras la superación del conflicto armado interno y la caída del régimen autoritario de Alberto Fujimori, distintos sectores de la sociedad que habían permanecido dispersos se movilizaron y protestaron demandando al Estado la atención de sus demandas. Los movimientos sociales de hoy son sustantivamente distintos a los que dominaron la escena en las décadas anteriores y —más allá del dato cuantitativo según el cual los conflictos sociales se han incrementado sostenidamente los últimos diez años— comparten características que los hacen proclives a la conflictividad. La Confederación de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) y la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDSESP),

los productores cocaleros, los mineros informales, entre otros grupos sociales, se caracterizan por presentar un fuerte arraigo territorial local que dificulta articulaciones nacionales. Por ello, con ciertos matices, presentan una estructura orgánica precaria, con directivas poco consolidadas. Asimismo, acorde con el modelo neoliberal predominante, levantan reivindicaciones no estrictamente salariales, más bien ligadas a condiciones de vida y derechos de propiedad. Se plantean como antagonistas los grandes capitales transnacionales o actores internacionales como la Drug Enforcement Administration (DEA). En los procesos de negociación del conflicto, buscan, además, negociar directamente con el Poder Ejecutivo antes que con instancias locales. Se trata de una nueva generación de movimientos sociales a los que, a las características mencionadas, se agrega la primacía de liderazgos muy radicales, tendientes al caudillismo y a la polarización, formados durante el fujimorismo y el conflicto armado. Asimismo, a diferencia de los sindicatos de los años setenta, estos movimientos no se plantean cambiar el conjunto de la sociedad ni se quedan en la reivindicación economicista; aceptan la contingencia y reclaman derechos colectivos abiertos al plano internacional (Grompone 2005).

Justamente, dadas las características de estos movimientos, los líderes juegan un rol fundamental. En la medida que los liderazgos impulsan la movilización de las partes agraviadas, facilitan la activación de recursos para el desarrollo de la acción, y juegan un rol determinante para identificar y enfrentar a los oponentes. Quienes asumen roles dirigentes desarrollan lo que Erickson, tomando el concepto de Bourdieu, denomina “capital de liderazgo”, para referirse a las diferentes habilidades, valores, conocimientos y potencialidades que conectan al líder con la masa y le permiten desenvolverse en diversas esferas dirigiendo los procesos de protesta o de negociación (Erickson 2006). Este capital es movilizado configurando un trabajo de representación en el cual entran en juego tradiciones políticas y capitales militantes ligados a ciertas trayectorias políticas locales o nacionales. Al denunciar el descontento y articularlo en discursos compartidos, las y los líderes transforman el sufrimiento individual en denuncia pública de injusticia ante la desigualdad, lo que permite una memoria compartida y una justificación a las protestas y acciones colectivas.

¿Cómo se plantean los movimientos sociales más activos la problemática de la desigualdad en el Perú actual? Para acercarnos a la respuesta, analizamos las opiniones y discursos de líderes de las organizaciones más activas y/o con mayor presencia en los últimos años, básicamente AIDSESP y CONACAMI. Dentro de la percepción general de desigualdad, buscamos, además, identificar el o los principales ejes que se problematizan y detonan más fácilmente la conflictividad, y los distinguimos de aquellos que resultan más “tolerables”.

De las entrevistas sostenidas, podríamos afirmar, en primer lugar, que predomina la percepción de que vivimos en una sociedad profundamente desigual, que excluye a los movimientos sociales de los principales “recursos sociales” y, fundamentalmente, del proceso de crecimiento económico que, según el gobierno, hoy vivimos. La tesis del “goteo”, según la cual el crecimiento de los sectores empresariales ineluctablemente terminaría por desbordarse y favorecer a las mayorías, los convence cada vez menos. Ello acrecienta el sentimiento de exclusión entre ellos y entre los miembros de sus organizaciones.

Pero, en esta noción general de ‘desigualdad’, que quizás ni es nueva ni exclusiva de estos movimientos sociales, podemos identificar dos percepciones que son, a su vez, aquellas que más estrechamente se relacionan con el estallido de conflictos. Un primer conjunto de percepciones compartidas son las que aluden a las desigualdades persistentes o viejas desigualdades categoriales, relacionadas con derechos sociales básicos y discriminación de género y etnia, en torno de las cuales se percibe que hay cambios favorables hacia la inclusión. Una comparación con la década de 1980, cuando buena parte de los territorios donde se desarrollan estos movimientos se hallaban militarizados y/o carecían de servicios sociales, hace imposible no reconocer cambios que, en realidad, no son extraordinarios y simplemente buscan extender condiciones sociales elementales como acceso a educación, salud o identificación. La idea que subyace es que en determinadas zonas de nuestro país hace unos veinte años la situación era tan mala que es imposible no reconocer ciertos avances. Como nos señaló Teresita Antazu, dirigente de AIDSESP y nativa yanasha de la selva central

La desigualdad yo creo que siempre va haber. Definitivamente, las clases sociales existen y siempre va haber esa desigualdad y la atención en la ciudad siempre seguramente será mejor. Pero estábamos tan mal antes con la violencia y la pobreza que, claro, se puede decir que, en cuestión de salud, educación, ha habido un poco de atención, estamos mejor; la mujer misma; ahora es distinto, sí, estamos mejor.<sup>2</sup>

Se trata de desigualdades más o menos extendidas en el tiempo y en el espacio, frente a las cuales, además, se constata la ejecución de medidas orientadas a cambiar la situación. Si bien existe un descontento frente a dichas situaciones de discriminación por lo menos en el discurso de las y los líderes, se entiende que los gobiernos y la sociedad civil han hecho esfuerzos por poner fin a estas desigualdades. Se reconocen, así, algunos cambios favorables a la inclusión desde el Estado; por ejemplo, en los temas de equidad de género, a través de medidas como la ley

---

2. Entrevista realizada en Lima el 10 de junio de 2010.

de cuotas o la legislación sobre violencia familiar y manutención de los hijos, que constituyen temas muy sensibles entre los sectores populares. En función de identidades étnicas y de la vieja discriminación a indígenas amazónicos y andinos, los cambios son para ellos menos visibles y, si se dan, es ante todo por el compromiso y actitud de diversos sectores de la sociedad vinculados a organizaciones no gubernamentales (ONG) o a la Iglesia, y no tanto por iniciativas estatales. Como afirma Servando Puertas, dirigente awajum de AIDSESP:

Cuando salíamos al pueblo, siempre había una diferencia. “Tú eres el nativo y el otro es el blanco”; o el colono y el nativo. Ahora algunas personas ya lo ven así, tenemos más solidaridad. Pero es por las personas no tanto porque haya hecho algo el Estado.<sup>3</sup>

La segunda percepción sobre la desigualdad atañe más directamente a situaciones recientes de “explotación de los recursos por parte de grupos que obtienen utilidades si aprovechan el esfuerzo de otros”. Estas son las que se perciben como más injustas y resultan menos tolerables. Tras la aplicación del modelo de ajuste estructural y los cambios favorables al ingreso de grandes capitales transnacionales para las industrias extractivas minera y petrolera, diversos centros poblados de los Andes y la Amazonía se han visto confrontados con nuevos actores económicos que, para expandir sus actividades, tienen la potestad de alterar profundamente sus lugares y modos de vida. De un lado, se cuestiona la impunidad con que estas empresas pueden modificar territorios donde estos grupos han vivido ancestralmente y que constituyen los únicos lugares de los que disponen para su reproducción y subsistencia. De acuerdo con Jesús Manaces del Consejo Aguaruna wambisa, filial local de AIDSESP:

Por ejemplo [las empresas] Afroditá y Dorató estuvieron trabajando en la frontera entre Perú y Ecuador. Es el sitio más alejado, donde hay mayor especie en flora y fauna y son las terminaciones del río Santiago y del Cenepa. Entonces se contaminan las aguas y ya se nota que en el sector del río Marañón la contaminación ya es notorio porque los peces presentan ciertas yagas en los cuerpos. Ese es un problema desde hace un tiempo. Recuerdo haber redactado actas para el Ministerio de Energía y Minas para que un equipo se constituyera en el acto en el lugar, para que hagan una investigación exhaustiva del caso y determine a que se debe que son poco consumibles los peces del río Marañón [...] Y por supuesto no han hecho nada, nunca han sancionado a la empresa.<sup>4</sup>

---

3. Entrevista realizada en Bagua en enero de 2009.

4. Entrevista realizada en Lima en febrero de 2009.

Nos referimos, entonces, a actores económicos que además tienen el suficiente poder para definir a su favor el campo de juego político estatal. Por ello, pese a que dañan recursos que para el grupo son vitales no van a ser sancionados. Como afirma también Marco Palacios de CONACAMI:

La población indígena de las comunidades, lo único que tienen para vivir y se han transmitido de generación en generación es el derecho que tienen sobre sus tierras y territorios y dentro de esas tierras y territorios recursos como el agua o la propia tierra, entonces esos son los temas más importantes que se quieren, que queremos se respeten. Cuando se inició este proceso de las grandes concesiones mineras, había dos millones de hectáreas comprometidas con la explotación minera y hoy día estamos bordeando los 17 millones de hectáreas concesionadas y ¿cuántas más serán que van a pasar por encima de nuestros pueblos?<sup>5</sup>

De otro lado, se cuestiona el tema de la exclusión de los beneficios que supuestamente dejan las industrias extractivas y que frecuentemente son exaltados por el Estado y la prensa limeña. Según los dirigentes entrevistados, a partir de sus vivencias cotidianas, la población se forma la idea de que enfrenta a empresas muy modernas y tecnificadas, que despliegan grandes recursos para obtener grandes ganancias, que, en ningún caso, los favorecerán a ellos o a sus comunidades. Los beneficios que puedan dejar estas actividades simplemente no los incluyen, mientras el Estado, que debería redistribuir y trabajar por su desarrollo, avala dicha exclusión. En palabras de Teresita Antazu:

No estamos en contra lo que se llama desarrollo. Algunos dicen que porque no queremos que entre la petrolera no estamos queriendo desarrollo. Si la empresa y el gobierno beneficiaran a las comunidades yo creo que nadie se opondría. Pero, sin embargo, las empresas entran y ¿quién gana? La empresa y el estado. ¿Qué ganan los pueblos? Nada, a veces, un peque-peque, un bote, una escuelita. Pero le han depredado, le han contaminado sus ríos, le han depredado todo. Ya no se puede vivir ahí. Y, entonces, cuando la empresa se va en veinte años, quién se ha enriquecido: la empresa y algunos funcionarios del estado. Pero, quién ha quedado más pobre y

más fregado, es la comunidad, la gente de ahí que ya tiene el río contaminado, tiene el ambiente depredado, el ambiente contaminado.<sup>6</sup>

Si analizamos estos dos conjuntos de percepciones en función de conflictividad, tenemos que el primer grupo de enunciados planteado por los líderes,

---

5. Entrevista realizada en Lima en diciembre de 2008.

6. Entrevista realizada en Lima el 10 de junio de 2010.

relacionados con derechos básicos y desigualdades persistentes, hoy no detonan tan directamente la conflictividad. No podemos afirmar que exista mayor tolerancia con dichos temas, pero se convive con ellos y es de aceptación más o menos pública que son desigualdades injustas y que, mal que bien, el Estado hace esfuerzos por contenerlas, paliarlas y/o erradicarlas. Los programas sociales y la misma acción organizativa de la población han logrado avances significativos, que se expresan también en una mayor conciencia de ciudadanía en la medida que son muchos más quienes se reconocen como sujetos portadores de derechos.

Es el segundo conjunto de percepciones asociadas a una nueva —o renovada— desigualdad excluyente, vinculada con el modelo extractivo, lo que hoy detona la conflictividad. Las protestas encuentran un rápido eco, pues se constatan las alteraciones que causa la actividad minera y/o petrolera en la vida cotidiana, como muestran las afirmaciones de los líderes, quienes, por lo general, tienen cierto prestigio por su formación profesional, trayectoria militante o posición de autoridad en la comunidad de origen. La indignación se expresa, así, como discurso articulado y compartido por el movimiento, y destacan como elementos constitutivos del mismo la defensa del territorio y el rechazo a la expoliación de recursos. El conflicto se presenta casi como una reacción inevitable, pues hablan de situaciones de inequidad fáciles de constatar y potencialmente “indignantes”. Se trata de situaciones de suma cero donde unos ganan todo y otros pierden todo —“todas las ganancias que la empresa puede lograr en mi territorio son para ellos”—, y queda clara la sensación de injusticia. Ante ello, los actores sociales, más empoderados que hace unas décadas, no están dispuestos a mirar la situación con complacencia. Ello desata una serie de protestas que parecieran no tener una resolución definitiva y ante las cuales el Estado no cuenta con los mecanismos institucionalizados y legitimados para tratarlas y darles soluciones duraderas. Tampoco los canales de representación parecieran brindar una alternativa cierta, lo que abona a esta idea de “conflictos irresolubles” o muy difíciles de resolver con cierta permanencia.

## Conflictividad y crisis de representación

Como mencionamos, la conflictividad parece no hallar salidas por la vía de la negociación institucional entre las instancias estatales y los movimientos; es decir, el Gobierno peruano no cuenta con los mecanismos institucionalizados y legitimados para intentar su resolución ni los movimientos sociales existentes logran la suficiente consolidación orgánica para asegurar el cese de los conflictos, pues no controlan todos los posibles focos de conflictividad a escala nacional. Como

ya se mencionó —salvo quizás AIDSESEP—, las estructuras orgánicas de los movimientos son precarias y priorizan la negociación directa con el poder ejecutivo por sobre los municipios y gobiernos regionales. Asimismo, aunque hablamos de liderazgos fuertes y bien legitimados, su ámbito de influencia es muy localizado, lo que revela la ausencia de una o varias figuras nacionales que impulsen articulaciones de mayor alcance. El Poder Ejecutivo, por su parte, ni en los momentos más álgidos de la protesta ha conseguido estandarizar procedimientos de intervención, ha priorizado mecanismos ad hoc, ha desconocido las dirigencias como interlocutores válidos y ha apostado al desgaste o la conocida “mecedora”,<sup>7</sup> tal como quedó de manifiesto en el paro amazónico del 2009 o en las protestas de abril de 2010 en Islay en contra del proyecto minero Tía María. Dicha actuación estatal termina evidenciando una gran parcialidad favorable a las empresas privadas y provoca el rechazo de los movimientos sociales. Ello incrementa la duración e intensidad del conflicto.

La conflictividad se mantiene irresuelta, además, porque los movimientos sociales se desenvuelven en un escenario donde las fronteras de clase se desdibujan, lo que dificulta los procesos de representación política que podrían trasladar las convulsas demandas sociales al plano político institucional (García Linera 2006). Justamente, desde la teoría, una de las premisas para el ejercicio de la democracia representativa es que los grupos presentes en la sociedad tengan intereses identificables para el observador y los actores sociales, y se organicen por sectores diferenciados. La representación política es factible, pues los individuos pueden reconocerse como pertenecientes a una parte de la sociedad y sentir, a su vez, que los partidos políticos son los agentes mediadores que expresan mejor sus demandas. En un país donde los términos de la articulación social han cambiado sustantivamente y los partidos no superan viejas crisis, la tarea de “representar” intereses disímiles y dispersos pareciera volverse cada vez más compleja. En este contexto, lejos de resolverse, los conflictos se tornan más violentos, y el Estado responde con mayor represión, y los descalifica como un problema de excluidos “irrepresentables”, y así ahonda brechas sociales y desigualdades.

---

7. Respecto del término ‘meceder’, nos parece ilustrativo lo señalado por Vargas Llosa: “Mecer es un peruanismo que quiere decir mantener largo tiempo a una persona en la indefinición y en el engaño, pero no de una manera cruda o burda, sino amable y hasta afectuosa, adormeciéndola, sumiéndola en una vaga confusión, dorándole la píldora, contándole el cuento, mareándola y aturdiéndola de tal manera que se crea que sí, aunque sea no, de manera que por cansancio termine por abandonar y desistir de lo que reclama o pretende conseguir. La víctima, si ha sido “mecida” con talento, pese a darse cuenta en un momento dado que le han metido el dedo a la boca, no se enoja, termina por resignarse a su derrota y queda hasta contenta, reconociendo y admirando incluso el buen trabajo que han hecho con ella”. “El arte de mecer”, diario *El Comercio*, Lima 21 de febrero de 2010.

Tampoco parece probable que los conflictos encuentren una pronta solución en el terreno estrictamente electoral, al competir los movimientos por concretar sus plataformas desde el Estado. Hasta el momento, ninguno de los partidos existentes pareciera poder aglutinar las reivindicaciones de los movimientos sociales en torno de sus propuestas. Tampoco, dadas las características mismas de los movimientos, se vislumbra como probable su articulación en una propuesta partidaria unificada. Esto lleva a que las posibilidades de que los conflictos se procesen por medio de los canales de la representación (típicamente pensada como la secuencia de demandas insatisfechas, agregación de intereses, partido político, elecciones, Estado) sean mínimas. Al buscar explicaciones en “la larga duración”, puede afirmarse que estas dificultades de los partidos guardan relación con la complicada construcción de las mediaciones a lo largo de nuestra historia nacional, en la que diferentes personajes e instituciones, desde el caudillo al abogado, pasando por jefes, notables locales, funcionarios estatales o municipales, disputan a los partidos la agregación y representación de intereses, sobre todo en las denominadas “fronteras étnicas” del Estado-nación. No es algo nuevo, entonces, que los partidos políticos no tengan presencia en zonas como el Datem del Marañón, Macusani, Bagua, Chala o Corahuasi.

Los actuales partidos actúan sobre estas dificultades históricas y les suman deficiencias propias mucho más contemporáneas. A decir de los líderes, cada uno de los partidos políticos que cuentan con representación parlamentaria presenta diversas carencias orgánicas, discursivas y programáticas. Intentan construir maquinarias políticas que no llegan a instituirse como tales, pues no tienen la fuerza necesaria para establecer vínculos de adhesión, negociación o clientela con la mayoría de los ciudadanos, y menos con los movimientos y/o organizaciones sociales. El Partido Nacionalista, liderado por Ollanta Humala, que convocó en las elecciones pasadas la adhesión de algunos gremios movilizados, como los cocaleros, mostró rápidamente su precaria institucionalidad al enfrascarse en disputas internas y fracasar en su intento por ser el interlocutor político de la movilización. La percepción generalizada de los líderes de los movimientos sociales entrevistados resulta muy clara. Resulta representativa la afirmación de Alberto Pizango: “Nosotros nunca nos hemos sentido representados”. No pudimos encontrar una o un dirigente que nos mencionara algún partido con parlamentarios electos que para ellos representaran efectivamente sus intereses y pudiera concretar su procesamiento en el terreno político institucional; menos aún aquellos relacionados con el tema de la desigualdad. Resalta en las opiniones, además, una crítica a las agrupaciones existentes, particularmente, al Partido Nacionalista, que se considera debería estar llamado a apoyar sus demandas. En palabras de Eloy Angi, de la Organización de Desarrollo de las Comunidades del Alto Comaina (ODECUAC),

no han logrado casi nada a su favor bajo el argumento de que no tienen mayoría parlamentaria, algo que ellos consideran solo un pretexto.

Es lo de siempre, va a ser así pues. Inclusive, escuchamos a los hermanos andinos, por ejemplo, las mujeres del nacionalismo, las que están congresistas ahora, ellos siempre dicen, “somos minorías, entonces, las minorías, cuando se toman decisiones, las grandes mayorías se juntan y nosotros siempre perdemos” por eso dicen que no pueden hacer muchas cosas.<sup>8</sup>

Sobre la posibilidad de que los principales movimientos sociales concreten un partido político para competir el 2011, tampoco pareciera ser algo muy cercano. En primer lugar, algunas características ya citadas de los movimientos sociales dificultan esta posibilidad. Es el caso de su fuerte arraigo territorial y de la preeminencia de líderes que operan como caudillos locales reacios a ceder cuotas de poder con el objetivo de no ceder a una representación nacional que limite y fiscalice sus acciones. En segundo lugar, se trata de una diversidad de demandas difíciles de sumar y conciliar, que no ubican fácilmente grandes ejes comunes y referentes de sentido como la toma del poder.

Asimismo, los antagonistas identificados son disímiles y abarcan industrias extractivas, capitales transnacionales, legislaciones mineras, la DEA, entre otros. A esto se añade un fuerte componente identitario, que incluye clivajes étnicos que pueden cohesionar internamente al movimiento, pero que limitan sus posibilidades de ligarse a otros sectores que podrían ampliar su ámbito de acción e influencia. Por ello, aunque muchos dirigentes son conscientes de la necesidad de concretar una representación propia, sea un partido o una alianza con algún partido existente, no se ve como una tarea sencilla y se teme que pueda debilitar el movimiento, como en el caso del movimiento cocalero cuando los dirigentes se lanzaron a competencia electoral. Por ejemplo, ya desde años anteriores, se ha intentado construir un partido político e incluso ahora existen acercamientos entre AIDSESP y CONACAMI, pues ambas organizaciones coinciden en la lucha contra las mineras y petroleras que activan en sus territorios. Pero —aunque es pronto para afirmar esto de forma definitiva— no parece cercana la posibilidad de concretar el instrumento político. Al parecer, la articulación no es tarea sencilla. Se ha intentado ya sin resultados positivos, con la primacía de distancias y concepciones del otro que no se anulan en pos del objetivo político.

En lo que respecta a la desigualdad, vale tener en cuenta que su problematización como tal en las agendas de los movimientos no es lo suficientemente

---

8. Entrevista realizada en Condorcanqui en enero de 2009.

explícita. Si bien se cuestionan los grandes beneficios obtenidos por las industrias extractivas y la exclusión de estos de las poblaciones locales, no hay un reclamo por la implementación de medidas universales que incidirían directamente en una mayor equidad, como podría ser el incremento de la tasa de presión tributaria a las empresas. Por ejemplo, cuando, al inicio del gobierno de Alan García (2006-2011), se debatió la posibilidad de colocar un impuesto a las ganancias mineras, las organizaciones aquí mencionadas no ejercieron una presión significativa ni se movilizaron en demanda de su aprobación con la intensidad demostrada en otras ocasiones. Por ello, no le fue difícil al APRA descartar la propuesta y aprobar un “óbolo minero” que, en la práctica, es una cuota de buena voluntad de los empresarios para proyectos de corte social. Incluso en el caso de la Ley de Consulta, que es uno de los pocos procesos donde se dio una efectiva coordinación entre la dirigencia de los movimientos sociales y los parlamentarios del nacionalismo, el tema fue planteado básicamente como una forma de ordenar el avance de las industrias extractivas, sin que se plantease con profundidad lo referente a la redistribución de beneficios.

Tenemos, así, que no existen propuestas claras y de consenso sobre los mecanismos más efectivos para luchar contra la desigualdad, sobre todo contra aquella generada por las empresas mineras y petroleras. Ello evidencia una desconexión entre la indignación generada y el subsecuente conflicto, con la poca capacidad propositiva que conlleva. Si bien algunos líderes de grupos de izquierda o centro izquierda han planteado el tema de modo puntual o tangencial,<sup>9</sup> su capacidad de influir en las agendas de los movimientos y hacer que incluyan estos aspectos de redistribución universal en sus agendas es escasa. Esto expresa la compleja relación entre partidos y movimientos, en la que los partidos y las representaciones tradicionales pierden eficacia para tareas como agregar voluntades, construir consensos, exigir rendición de cuentas y constituir instancias de deliberación. Ven mermada también su capacidad de reclutar en sus filas a los principales líderes sociales y de incidir en sus discursos y demandas prioritarias.

No obstante, la representación política es cada vez menos tarea exclusiva de los partidos políticos. Si bien los partidos canalizan las demandas de la población, de ellas también se ocupan los movimientos sociales; cada vez más los movimientos ensayan sus propios esfuerzos organizativos para competir en la arena política y conseguir puestos de representación, sea por la vía de los “instrumentos políticos” o por el establecimiento de alianzas con partidos ya existentes. Las mismas

---

9. Nos referimos básicamente a grupos como Tierra y Libertad, liderado por Marco Arana, o Fuerza Social, de Susana Villarán.

organizaciones cuyos líderes fueron entrevistados ocupan ya puestos de representación política en el ámbito local, en municipios distritales y provinciales, con alcaldes indígenas cuya organización y modos de procesar la conflictividad y los problemas asociados a la desigualdad valdría la pena mirar de cerca. Por ejemplo, el apoyo sostenido a la Ley de Consulta, aprobada por el Congreso y recientemente observada por el Ejecutivo, tuvo un amplio apoyo en el ámbito local y, específicamente, de los alcaldes de las zonas con presencia de capitales extractivos.

De otro lado, vale resaltar que construir representación no implica única y necesariamente la organización de un aparato partidario y la participación en elecciones. Desde un enfoque post estructuralista, además del hecho de elegir entre partidos y delegar autoridad a los gobernantes, la función de representar contempla la tarea de incorporar demandas marginales que exceden las exigencias de un grupo (Laclau 2006). Por ello, una tarea importante del representante es transmitir puntos de identificación a los distintos actores sociales presentes en la sociedad, y así acortar la distancia entre el interés del grupo y el de la comunidad nacional. Se desarrolla, de este modo, un proceso de homogeneización sustentado en coincidencias e identificaciones, en el que los partidos juegan un rol importante, pero no son los únicos actores, pues las voluntades colectivas pueden articularse en torno de un líder carismático, una demanda compartida o una organización sectorial. Por ejemplo, durante los años 1980, en América Latina, el movimiento de derechos humanos logró representar la lucha contra los regímenes dictatoriales, lo que llevó a la representación política a adquirir un componente de expresividad en el cual el todo se reconocía en alguna de las partes, pero no necesariamente un partido político o una institución gubernamental. Lo mismo podríamos afirmar del paro amazónico de mayo de 2009 y los sucesos de Bagua, que lograron amplia repercusión nacional, pues representaron políticamente el descontento de un vasto sector de la ciudadanía con el modelo económico neoliberal, la depredación de los recursos naturales en la Amazonía, y la parcialidad estatal frente al capital transnacional extractivo.

Quizás, en estos momentos, antes que concretar articulaciones nacionales en pos de representación política electoral, los movimientos sociales están desarrollando ya una importante función de representación expresiva, transmitiendo puntos de identificación en una sociedad fragmentada que impugna al Estado y la sociedad sobre la exclusión y las desigualdades existentes. En esta tarea, hay implícita una apuesta democratizadora que es importante reconocer, pues no está de más recordar que, en ocasiones anteriores, el malestar —real y percibido— frente a la exclusión fue resuelto por la vía de la violencia. No parece ser el caso ahora.

## Anotaciones finales

La creciente conflictividad social no es un fenómeno espontáneo y aislado, sino que guarda estrecha relación con procesos políticos de carácter estructural, como la desigualdad y la crisis de representación política. No se trata tampoco de una relación causal, pues no necesariamente la crisis de representación y la desigualdad producen, en otros países, conflictos de la intensidad y frecuencia que ha vivido el Perú los últimos años. Sucede, más bien, que las características de los movimientos sociales, la actuación de los partidos y la postura estatal desencadenan protestas muy violentas —como el paro amazónico de Bagua o las más recientes protestas de Espinar—, que difícilmente encuentran resolución duradera y acordada por los canales institucionales. Se configura un complejo panorama en el que los focos de conflicto se multiplican conforme el Gobierno persiste en un modelo de desarrollo básicamente extractivo, que avala el avance de grandes empresas a la par que excluye a poblaciones locales que no perciben cómo pueden favorecerse de estas. Hay, entonces, en estos pobladores, una clara sensación de desventaja y de desprotección relacionada con la inequidad redistributiva y con la explotación de recursos que consideran propios o cercanos a ellos.

Justamente, en lo que respecta a la desigualdad, este es un tema de antigua data en el país, muy vinculado a procesos históricos de larga duración que dan lugar a desigualdades categoriales persistentes. Fenómenos recientes, como el conflicto armado interno, el fujimorismo y las medidas de ajuste estructural, operan sobre estos aspectos y varían los ejes de desigualdad, especialmente los relacionados con la expansión de las industrias extractivas. La desigualdad no es solo una cuestión de percepciones, pues datos y mediciones recientes la confirman. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hoy, en el Perú, el 10% de la población acumula el 40% de riquezas y sus ingresos equivalen a 50 veces los del 10% de menores ingresos (CEPAL 2009). La pobreza, además, no se ha reducido de modo uniforme y significativo en todo el territorio. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el periodo 2004-2007, la costa es la región donde la reducción de la pobreza fue más significativa, al pasar del 36,1% al 22,6%. En la selva, donde se sitúan la mayoría de los recursos petroleros, la disminución fue del 9,3% (del 57,7 a 48,4%) y, en la parte andina, donde están importantes yacimientos mineros, apenas la disminución alcanzó el 4,6%, al pasar de 64,7% a 60,1%. Se trata, en general, de cifras de pobreza bastante altas.

Ante este panorama, los movimientos sociales que cobran protagonismo a inicios de la década del 2000, como AIDSESP y CONACAMI, además de otras organizaciones más bien locales como los frentes de defensa, comparten la percepción

generalizada de vivir en una sociedad profundamente desigual, lo que conlleva problemas para sus vidas al colocarlos en desventaja frente a otros. Aunque se reconozcan avances en materia de derechos sociales, como cobertura educativa o atención de salud y educación, existen temas sumamente relevantes derivados de este auge extractivo que los excluyen, como sucede con la generación de empleo y el aprovechamiento de recursos naturales. La indignación que esto genera se expresa en la multiplicación de los conflictos, pues, según lo señalado por la Defensoría del Pueblo, en enero de 2006, se registraron 73 conflictos sociales, cifra que se incrementó a 25 en marzo de 2010 (Defensoría del Pueblo 2010).

Si bien los movimientos sociales se caracterizan por su tendencia polarizante, por liderazgos locales caudillistas y por dificultades propositivas, elementos que dificultan arribar a salidas concordadas, tampoco existe desde el Estado voluntad de diálogo o rectificación en su programa económico. Ante los conflictos, tanto el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) como el de García han apostado por mecanismos ad hoc, la represión y la criminalización de la protesta, lo cual no hace más que ahondar el descontento y ensanchar brechas existentes en la sociedad peruana.

Finalmente, el actual ciclo de conflictividad supone también nuevas dinámicas de representación política menos procedimentales y más expresivas. Conviven, así, en este panorama social, la representación liberal y la representación como expresión de una voluntad popular preexistente. Esto implica, para los actores políticos, partidos, movimientos sociales e instituciones, el desafío de pensar su rol y sus funciones más allá de la disputa por hacerse con la aprobación y transferencia electoral, y aglutinar y dar voz a demandas y voluntades aún dispersas en la sociedad. Asumir esta posibilidad podría ser una oportunidad de ampliar y enriquecer la democracia.

# LOS ACTORES SOCIALES EN COLOMBIA, ENTRE LA VIOLENCIA Y EL NEOLIBERALISMO

EL CASO DEL SINDICALISMO<sup>1</sup>

MAURICIO ARCHILA NEIRA

Hay una verdad [de] a puño que nadie puede desmentir: la aplicación de la política neoliberal exige la destrucción de las organizaciones populares que le pueden hacer resistencia. Si a la flexibilización neoliberal se le suma la violencia tenemos que el ejercicio del derecho de asociación en Colombia es un acto suicida [...]. En Colombia, el clima general de violencia agudiza la debilidad general de los sindicatos. (Silva 1998: 173-174)

Como lo proponía a fines del siglo pasado el analista de temas laborales Marcel Silva, en Colombia parece haber un círculo vicioso entre violencia y neoliberalismo, que refuerza la desigualdad histórica persistente aún hoy en día.<sup>2</sup> En este artículo, nos proponemos analizar estos fenómenos y sus posibles relaciones, sabiendo de antemano que cada tema alberga una complejidad mayor de la que podemos abarcar en estas páginas. En tal sentido, procedemos primero a describir algunos indicadores de los tres procesos señalados, para luego analizar con mayor detalle el caso de los sindicalistas, con la intención de tratar de entender la “lógica” de ese círculo vicioso para extraer algunas conclusiones.

- 
1. Este artículo es una reelaboración de la presentación hecha en el seminario “Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales: una perspectiva desde América Latina”, convocado por el IEP en Lima, del 28 de junio al 1 de julio de 2010.
  2. Aunque estamos de acuerdo con Paul Gootenberg (2009) en que la desigualdad es algo persistente en toda América Latina, creemos que, en el caso colombiano, al contrario de la tendencia en la región hacia gobiernos de “izquierda” —sin calificarlos más—, en Colombia los últimos mandatarios refuerzan la desigualdad.

## Imposición neoliberal, violencia y desigualdad

La imposición de la agenda neoliberal en Colombia ha traído efectos críticos para la economía y la sociedad en general.<sup>3</sup> La apertura económica, que no había estado ausente en nuestro modelo histórico de desarrollo, tomó un carácter avasallador en los años noventa (Misas 2002). En realidad, lo ocurrido en esos años fue una apertura “hacia adentro” que permitió el ingreso desbocado de importaciones, especialmente de bienes de consumo no durables, con lo que se vio afectada no solo la capacidad productiva de la industria sino de la agricultura. Esta, además, se vio afectada por la crisis de la caficultura, sector clave en el crecimiento económico del país en el siglo XX. La apertura comercial se consolida con los Tratados de Libre Comercio (TLC), especialmente con EE. UU. —que está pendiente de aprobación por el Congreso de ese país—<sup>4</sup> y el ingreso al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas).

Aunque el neoliberalismo da signos de agotamiento en el plano mundial, en Colombia sigue vigente y no solo en el campo económico. En efecto, los asuntos ligados a la apertura comercial no están desligados de la agenda global norteamericana, especialmente en materia de lucha contra la producción y distribución de drogas ilícitas. Así, la potencia del Norte se involucra crecientemente en nuestra política cotidiana “certificando” al gobierno colombiano en su lucha contra las drogas ilícitas o impulsando el Plan Colombia —el cual viró de una idea integral de erradicación de cultivos ilícitos hacia acción esencialmente militares—, con visos de contrainsurgencia. Recientemente, se manifiesta en la presencia norteamericana en siete bases militares en nuestro territorio para “reemplazar” la de

---

3. Más allá de la adjetivación con que se usa el término ‘neoliberalismo’, consideramos que es una forma de pensamiento económico nacida en la década de 1940, pero que toma fuerza por la crisis económica en los años setenta y se rige por lo que se llamó el “Consenso de Washington” a comienzos de 1990. Esta agenda se centraba principalmente en la apertura a los mercados internacionales, la desregulación estatal a favor de la —supuesta— regulación por los mercados, el desmonte del Estado de Bienestar, la disminución del sector estatal mediante privatizaciones de empresas públicas y la flexibilización del mundo laboral. Por supuesto, su imposición en el país es fruto de una conjunción de elementos, además de las presiones políticas externas y de la violencia que se presenta en algunos sectores de la producción. La implantación de una ideología y de una élite que la aclimate es el tema de la contribución de Consuelo Uribe a este libro; en ese sentido, es complementaria a nuestra reflexión.

4. Según informe de prensa, para comienzos de julio de 2010, Colombia tenía tres TLC vigentes: con Guatemala, Chile y Canadá. Estaban en trámite los acuerdos con la Unión Europea (UE), Suiza, Noruega, Corea del Sur, Panamá y Estados Unidos (*El Espectador*, Bogotá, junio 28, 2010: 8). Mientras tanto el Pacto Andino se debilita con la salida de Chile y luego de Venezuela, y Colombia no se integra al MERCOSUR.

Manta en Ecuador. Lo anterior es consecuencia del unilateralismo con que los últimos gobiernos han manejado las relaciones internacionales.

La existencia de las multinacionales —un rostro de la globalización que no es nuevo en el país— sigue siendo causa de alegaciones por las rudas condiciones laborales; la extracción de recursos naturales sin la apropiada retribución a la nación, las regiones y las comunidades afectadas; el deterioro del medioambiente; y, en algunos casos, por propiciar acciones violentas contra los trabajadores —como se verá luego— y la población en general.

Otro rasgo marcado de la agenda neoliberal fue el desmonte del precario Estado de Bienestar, especialmente en cuanto a servicios sociales como la salud y la educación, a los que se asignan recursos estatales según la demanda y se subsidia a los más pobres, lo que, muchas veces, redundo en asistencialismo con rasgos clientelistas. Así, en los últimos años, se observa el cierre de muchos hospitales y centros de salud públicos, mientras crecen los ingresos de los intermediarios privados de salud. Por su parte, las instituciones de educación oficiales en todos los niveles ven recortados los aportes estatales, especialmente las universidades públicas, que tienen que aportar crecientemente recursos propios para subsistir, lo que genera presión para su privatización. De la misma forma, se produce la privatización de empresas estatales con el objetivo de una supuesta eficiencia del mercado, fenómeno que, lejos de disminuir, ha aumentado en los últimos años, como lo muestran las recientes liquidaciones en los sectores de telecomunicaciones, finanzas y petróleo.<sup>5</sup> También en el frente laboral, el neoliberalismo ha atacado la estabilidad y la calidad del empleo, y propicia la flexibilización y precarización del contrato laboral, como veremos luego.

Pero no todo es negativo en el mundo globalizado. Cada vez con más frecuencia movimientos locales, nacionales y mundiales utilizan diversos mecanismos globales para resistir a los impactos negativos del neoliberalismo. Tal es el caso de la universalización de los derechos humanos en el amplio sentido de la palabra, así como de la creación de instituciones transnacionales que velan por su protección, como la Corte Penal Internacional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para no abundar en la existencia de organizaciones no gubernamentales (ONG) que persiguen lo mismo. En el terreno social, han sido importantes las disposiciones de protección laboral dictadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En particular, destaca la Convención 169, que es considerada como una legislación progresista en defensa de los pueblos indígenas, pues exige

---

5. En este último sector, en 2002, se produjo la división entre exploración —el negocio más rentable— y extracción y transformación —actividad menos rentable y tecnológicamente más obsoleta—.

de los gobiernos signatarios — Colombia la firmó en 1991— la consulta a las comunidades en los casos de megaproyectos que afecten sus territorios.<sup>6</sup> Esto para no hablar de la globalización de la protesta social, especialmente a partir de la “batalla de Seattle” en 1999, fenómeno con cierta repercusión en Colombia, igual que las movilizaciones contra la guerra de Iraq o contra la firma de los TLC.

La imposición de la agenda neoliberal se ha visto acompañada —por momentos y en ciertas regiones— de la violencia que se ha desbordado y degradado desde mediados de la década de 1980. En un juicioso análisis del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre las implicaciones del conflicto armado en Colombia de los últimos años, se decía:

Con todo y su expansión territorial, la guerra ha sido un fracaso [...]. La intensa degradación del conflicto colombiano es fruto sobre todo de aquella pérdida de norte, de aquella suerte de privatización de la guerra. A medida, en efecto, que las acciones del grupo armado dejan de ceñirse a una visión y una lógica política, otras lógicas o inercias comienzan a orientarlas. (Gómez 2003: 81)

Las cifras ilustran las recientes tendencias de la violencia en Colombia. Por ejemplo, la tasa de homicidios pasó de 70 a 35 por 100.000 habitantes entre 1991 y 2009.<sup>7</sup> Aunque ha bajado, sigue siendo alta en comparación con otros países de la región y con el contexto mundial.<sup>8</sup> Desde 1996 hasta 2006, la violencia sociopolítica cobró la vida de 3.145 personas al año: casi la misma cifra que causó la dictadura militar en Chile en sus 17 años de existencia. Para los sindicalistas, el número de asesinatos entre 1984 y 2009, según cifras acuñadas por el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), fue de 2.790 entre un total de 3.839 víctimas de violaciones de derechos humanos.<sup>9</sup> Mientras tanto, respecto de los indígenas, en el periodo 1974-2004, la cifra de violaciones de derechos humanos fue de 6745, de los cuales más de 2.000 fueron asesinatos (Houghton y

---

6. De este mecanismo han hecho uso grupos como los U'wa y los Emberá-Katío para oponerse con cierto éxito a la explotación petrolera en el oriente del país o a la construcción de la hidroeléctrica en Antioquia. Al respecto, véanse los análisis de estos casos en García Villegas et ál. 2005.

7. De acuerdo con un analista cercano al gobierno: “En Colombia, la tasa de homicidios promedió cerca de 70 por cada 100.000 habitantes durante la década de los noventa, siendo una de las más elevadas del mundo. Esta cifra se logró reducir a un promedio de “tan solo” unos 50 durante los años 2000-2009. Más aun, durante el 2009 dicha cifra ya bordeaba un 40” (Clavijo 2010).

8. Colombia tenía en 2009 una tasa de homicidios que estaba por debajo solo de El Salvador, Honduras, Jamaica, Guatemala, Venezuela y Sudáfrica.

9. La Escuela Nacional Sindical (ENS), que tiene una metodología distinta para la medición de la violencia, da la cifra de 10.887 violaciones de derechos humanos contra los sindicalistas entre enero de 1986 y abril de 2010 (ENS 2010)

Villa 2004).<sup>10</sup> Los datos sobre el genocidio de la Unión Patriótica (UP) —el partido creado luego de la tregua con la insurgencia en 1984— son más imprecisos, pero se suele hablar de entre 2.000 y 3.000 militantes asesinados desde 1986 hasta nuestros días (Archila 2008: 364). Recientemente, se han hecho denuncias de la generalizada práctica por parte de las Fuerzas Armadas de producir “falsos positivos”; es decir, asesinar civiles —generalmente jóvenes— y luego disfrazarlos de guerrilleros para recibir recompensas. De acuerdo con un defensor de los derechos humanos, la Fiscalía tiene abiertos 1.274 procesos contra 2.965 miembros de las Fuerzas Armadas por 2.077 de esos homicidios (Matyas 2010: 11).

Y es que en Colombia hay todavía unas 30.000 personas vinculadas a grupos armados irregulares, dos terceras partes a la insurgencia y el resto a los neoparamilitares o las llamadas “bandas criminales emergentes”. Mientras tanto, las Fuerzas Armadas tienen hoy 431.253 integrantes, 285.382 en el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina, y 145.871 en la Policía.<sup>11</sup> Según datos oficiales de la Contraloría General de la República, el gasto en Defensa y Seguridad pasó de ser el 2,7% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1994 al 5,1% en 2009 (Contraloría 2010: 26). Por su parte, Libardo Sarmiento da la cifra de 5,6% en 2010, “sin incluir los recursos estadounidenses para el Plan Colombia”. En contraste, según el mismo autor, “el gasto social registró un exiguo crecimiento en relación con su participación en el PIB: de 10,1% —en 2002— pasó a 11,9% —en 2010— (en 1996 había alcanzado el 16%). En América Latina, este promedio es de 17%” (Sarmiento 2010: 8).

Esto nos lleva al tema de la desigualdad estructural en Colombia. Se trata de una tendencia histórica que se ha agudizado en los últimos años. En la última medición de concentración de ingreso realizada por el PNUD, Colombia ofrece un coeficiente Gini de 59,2 (citado por Sarmiento 2010: 6).<sup>12</sup> El sector más

---

10. El investigador independiente, Libardo Sarmiento, aporta estas cifras sobre la violencia contra indígenas entre 2002 y 2009: más de 1.200 asesinatos, 176 desapariciones forzadas, 187 violaciones sexuales y torturas, 633 detenciones arbitrarias, más de 5.000 amenazas y 84 ejecuciones extrajudiciales (Sarmiento 2010: 8).

11. Esa cifra equivale casi al 1% de la población y mantiene una proporción superior a uno por diez con relación a los grupos armados irregulares. Colombia ocupa el lugar número 12 en miembros activos de las FF. AA. a escala mundial, no así en las reservas. Y es el primer país latinoamericano en cuanto a tropas activas, por encima de Brasil (370.000), Venezuela (320.000) y México (113.000).

12. El mismo autor complementa esa cifra con una comparación internacional: “andamos como el país de mayor inequidad en el continente americano. Por encima de Estados Unidos (40,8), México (46,1) Venezuela (48,2), Costa Rica (49,8) y Guatemala (55,1) (Ibíd.). Según el economista y profesor universitario Jorge Iván González, el coeficiente Gini de concentración de propiedad agraria en Colombia bordea el 0,80, lo cual es a todas luces “escandaloso” (González 2010).

afectado por la apertura comercial fue el campo, a lo que se agrega la violencia que soporta y la poca atención oficial. Durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), se vivió la consolidación de una contrarreforma agraria que concentró la tierra en manos de narcotraficantes y paramilitares. De esta forma, en el campo colombiano se consolidó un modelo excluyente para con la población más pobre y no se realizó una estrategia integral de reparación y restitución de las tierras a la población desplazada por el conflicto armado, que llega a los cuatro millones, casi el 10% del total nacional (Coronado 2010).<sup>13</sup>

Otra fue la situación para los grandes empresarios nacionales y extranjeros. El economista Mauricio Cabrera, al evaluar el gobierno de Uribe Vélez, señala que, en la gran mayoría de los sectores productivos, el tamaño de los negocios y las utilidades de las empresas tuvieron significativos crecimientos. Cita algunos ejemplos:

Desde 2001 los precios de las acciones en la bolsa de valores han subido más de 1200%, es decir que la riqueza de los afortunados propietarios de acciones se multiplicó por doce en este periodo. O las utilidades del sistema financiero que (sic) se multiplicaron por siete al pasar de \$632.000 millones en el 2002 a \$4.4 billones en el 2009. (Cabrera 2010)

Según el mismo analista, estos buenos resultados para los empresarios se deben en parte al crecimiento económico que, durante los últimos ocho años, tuvo un promedio del 4%. Pero hubo, sin duda, una política altamente favorable al gran empresariado nacional y extranjero. Jorge Iván González añade al respecto:

Durante el gobierno Uribe la política tributaria fue muy favorable al capital. Las exenciones y la disminución del impuesto a la renta beneficiaron a los empresarios. Se esperaba que esta favorabilidad (sic) hacia el capital se reflejara en mayores empleos. Realmente no sucedió así. (González 2010)

En efecto, de acuerdo con las cifras oficiales, en 2010, la tasa de desempleo se acerca al 12,8% de la Población Económicamente Activa (PEA), una disminución con relación al 17,6% alcanzado en 2002. Pero hay que mirar con cuidado estas cifras —de las que se ufana el gobierno de Uribe Vélez— pues, además

---

13. Colombia ocupa el primer lugar en desplazados internos en las Américas y el segundo en el mundo después de Sudán. Al respecto, la antropóloga Pilar Riaño señala: “Colombia ocupa el segundo lugar en el mundo con las tasas más elevadas de desplazamiento interno y, junto con Sudán e Iraq, concentraban, en 2007, el 50% del total de personas desplazadas en el mundo” (Riaño 2009: 50). También Colombia es uno de los mayores países expulsores de refugiados internacionales, solo antecedido por Iraq y Afganistán (Riaño 2009: 50). Esto de por sí indica el drama que envuelve a nuestro conflicto armado.

de ser altas en términos comparativos internacionales,<sup>14</sup> están muy rezagadas en relación con el aumento de la inversión. El mismo economista indica que “entre 2002 y 2007 —último año para el que existe información consolidada de PIB—, la inversión —entendida como la formación bruta de capital fijo— como porcentaje del PIB pasó de 17,16% del PIB a 24,33%” (González 2010). Este cambio es, sin duda, importante y positivo, pero no se reflejó en mayor empleo, como hemos visto. La disminución de la tasa de desempleo de los últimos años es relativamente baja si se compara con el ritmo de la inversión, pues esta se concentró en actividades extractivas —petróleo y minería—, las que, a juicio de González, no generan empleo.

En ese contexto, la situación del trabajo digno en Colombia es muy precaria. De nuevo, nos apoyamos en el analista independiente Libardo Sarmiento, quien afirma: “En febrero de 2010, la población ocupada fue de 18,9 millones; la desocupada 2,7 millones y la inactiva 13 millones de personas” (Sarmiento 2010: 7). El empleo se concentra en las actividades más precarias e inestables. Por ejemplo, comercio, restaurantes y hoteles ofrecen el 27,1% del total de puestos de trabajo. Apoyándose en cifras oficiales, el mismo autor señala que: “de cada 100 trabajadores ocupados, 58 son informales, esto es cerca de 11 millones” (Sarmiento 2010: 7), lo que significa que 13,7 millones de personas en Colombia —una cuarta parte de la población total y dos terceras partes de la PEA— no tienen un trabajo digno.

Lo anterior se ratifica con la decreciente participación de los trabajadores en la riqueza producida en Colombia. Según el mismo Sarmiento: “a comienzos de la década de 1980, el porcentaje del valor agregado apropiado por los trabajadores del PIB era del 44%. Un porcentaje que viene en caída acelerada. En 2000, esta participación fue de 36,5 y, en 2009, tuvo su índice más bajo: 32%. De este modo, en las tres últimas décadas, los asalariados perdieron 12 puntos en la apropiación de la riqueza que el país produce” (Sarmiento 2010: 7). En tales condiciones, no es extraño que haya disminuido la capacidad de compra de los estratos más bajos de la población. Según el mismo investigador “la capacidad de compra del salario mínimo legal en Colombia —cercano a los \$250— es de tan solo 47%. Ni con dos salarios mínimos el trabajador puede satisfacer los requerimientos básicos de su familia” (Sarmiento 2010: 6).

---

14. En comparación con los países de la región, Colombia tiene el mayor índice de desempleo. Las tasas de desempleo para Suramérica con el año del último dato son: Argentina 7 (2010), Bolivia 7,5 (2008), Brasil 6,8 (2009), Chile 8,3 (2010), Ecuador 8,3 (2009), Perú 8,8 (2009), Uruguay 7,4 (2009) y Venezuela 7,8 (2009).

Mauricio Cabrera muestra el otro lado de la moneda: el crecimiento de la participación de los empresarios en el PIB. En su columna de prensa señala que:

Entre el 2002 y el 2007 la participación de las utilidades de las empresas en el PIB pasó del 28,9% al 33,7%, es decir un incremento de casi 5 puntos porcentuales que, por supuesto, se dio a costa de una disminución idéntica de la participación de los asalariados y de los cuenta propia. Cinco puntos del PIB son mucho dinero, unos 14.000 millones de dólares anuales, que ya no llegan a los bolsillos de los trabajadores sino que son mayores utilidades para las empresas. (Cabrera 2010)

Lo anterior se refleja en los altos indicadores de pobreza que todavía ostenta Colombia. Si bien es cierto que durante el gobierno Álvaro Uribe Vélez el porcentaje de personas pobres disminuyó de 53,7% en 2002 a 45,5% en 2009, preocupa que el nivel absoluto continúe siendo alto, cercano a 20 millones de personas.<sup>15</sup> Esto es especialmente grave en la población con necesidades básicas no satisfechas, cuyo porcentaje es cercano al 18%. Jorge Iván González, además de constatar lo anterior, señala otro signo preocupante de la situación de pobreza en el país: la brecha entre el campo y la ciudad ha aumentado en los últimos años, pues pasó de 29% en 2002 a 34% en 2009 (González 2010). El campo sale de nuevo perdiendo.

El balance negativo en el cumplimiento de los derechos sociales y económicos, supuestamente garantizados por la Constitución, ratifica la crítica situación en que vive actualmente la población colombiana. En cuanto a la educación, Libardo Sarmiento reconoce que “la cobertura neta de básica llegó a 92,4%, en tanto que a la educación básica y media asisten 11 millones de estudiantes” (Sarmiento 2010: 7). Pero el autor muestra que, a medida que se avanza en rangos de edad, la cobertura disminuye, indicando un alto grado de deserción. Y, aunque aumenta la cobertura de la educación superior, solo uno de cada tres colombianos que terminan secundaria inicia estudios superiores y solo el 16% de los que ingresan a las universidades culminan sus estudios (Sarmiento 2010: 7).

En cuanto a la salud, la situación no es mejor. De los 40 millones de colombianos cubiertos por el sistema de salud introducido en los años noventa, 22,8 millones se encuentran en el régimen subsidiado, mientras que 17 millones están en el contributivo. Sin embargo, en este último sector, la proporción que realmente aporta es casi la mitad, pues el resto corresponde a familiares (Sarmiento 2010: 8). Esto, junto con las altas ganancias de los entes privados que intermedian

---

15. En este tema, la comparación internacional es más difícil de realizar que en otros rubros, dada la disparidad metodológica para medir la “línea de pobreza”, a veces confundida con la de indigencia. En todo caso, Colombia parece estar por debajo de los países de la región como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela; en situación similar respecto de Ecuador y Perú, y por encima solo de Bolivia.

la salud y el no pago de la deuda del gobierno a los hospitales, ha llevado al borde del colapso al sistema de salud. Esta crítica situación condujo al gobierno de Uribe Vélez a decretar medidas de emergencia a fines del año pasado, ¡para que los usuarios asumieran los costos del sistema! Estas medidas fueron rechazadas por distintos actores involucrados con el sistema de salud, mediante masivas movilizaciones, y, finalmente, cayeron por vicios constitucionales. La crisis de la salud está de nuevo en discusión en el Congreso de la República.

En un balance del derecho a la salud, el investigador de CINEP, Sergio Coronado, opina que el modelo de intermediación definido por sistema nacional de salud es altamente costoso, la satisfacción de los usuarios del sistema es mínima y el acceso a los servicios se ve constantemente limitado por barreras económicas. Ello se debe a que, además de los aportes mensuales al sistema, se deben cubrir otros gastos, como consultas, medicamentos y tratamientos. A esto se suma que, desde el año 1993, más del 80% de la red pública hospitalaria del país ha sido cerrada o reestructurada por su baja viabilidad financiera (Coronado 2010).

Tampoco en vivienda hay mayor avance. Según el mismo investigador: “Los subsidios entregados por el Estado no logran incidir positivamente en la reducción del déficit de la vivienda: 14,7% en déficit cuantitativo, 29,6% con carencias de servicios públicos básicos, y 19% de las construcciones con precariedad de materiales” (Coronado 2010).

A modo de balance de las políticas sociales de Uribe Vélez, Coronado concluye que, como paliativo ante las desigualdades evidentes y el alto porcentaje de pobreza el gobierno se orientó a dar subsidios a la población más pobre, con lo que no solo descuidó los programas “tradicionales” —como los de salud, educación, vivienda, servicios públicos domiciliarios y empleo—, sino que hizo uso de esos subsidios en forma asistencialista y con fines políticos para alimentar la clientela que apoyaba al gobierno (Coronado 2010).

El resultado de estos procesos es el deterioro en la distribución del ingreso y el empobrecimiento de mucha gente, lo que ubica a Colombia como uno de los países más inequitativos del orbe. Esto es lo que autores como Jairo Estrada llaman “acumulación por desposesión”. Para él, este tipo de “acumulación” responde a “la expropiación de parte del ingreso de los trabajadores en detrimento de la capacidad de consumo de la sociedad y a favor de los fondos de acumulación, mediante la flexibilización laboral y la precarización del trabajo” (Estrada 2010). Es el momento de ver lo que ocurre con los trabajadores.

## El caso sindical<sup>16</sup>

¿Cómo se explica este alto grado de inequidad en Colombia? Según decía el estudioso de asuntos laborales Marcel Silva en la cita del inicio de este artículo, el fenómeno tiene que ver con la destrucción de las organizaciones populares propiciada por la violencia que vive el país en tiempos de expansión neoliberal. Veamos el caso sindical para entender lo ocurrido con un actor central en la historia social colombiana, hoy un tanto debilitado por los factores que vamos a ver a continuación. La violencia contra los trabajadores sindicalizados es determinante en la debilidad de nuestro mundo del trabajo, especialmente desde los años ochenta hasta hoy. No se debe olvidar que, en la sociedad contemporánea, el sindicalista es también un ciudadano que participa en muchos campos de la vida económica, social, política y cultural de la sociedad. Esto quiere decir que la violencia ejercida contra él o ella puede tener varias motivaciones, pero no es fruto del azar.

En efecto, esa violencia se expresaba en diversas modalidades de violación de derechos humanos<sup>17</sup> que afectaban a los sindicalistas, especialmente en los momentos de negociación laboral y, sobre todo, cuando acudían a la protestas, en particular la huelga, que son la forma privilegiada de presión en el mundo de trabajo.<sup>18</sup> La lucha por implantar relaciones laborales más “modernas” por parte de los sindicatos se encontró a veces con una dura resistencia de los sectores empresariales más atrasados. Si bien hoy tales relaciones se han generalizado en el país, todavía coexisten con formas que tienden a anular a los sindicatos, al menos a aquellos que pretenden tener autonomía de acción, tanto en la protesta como en la negociación.

---

16. Para esta sección, nos apoyamos en los datos acuñados por CINEP para la investigación acordada con PNUD-Colombia sobre la incidencia de la violencia contra los trabajadores sindicalizados y la evolución de su protesta entre 1984 y 2009. En esa pesquisa, se hizo un estudio de las tendencias generales y luego se analizaron siete casos concretos: bananeros, petroleros, palmicultores, cementeros y trabajadores de alimentos y bebidas, salud y educación públicas. Los análisis que incluimos en esta parte del artículo para nada comprometen al PNUD, pues son responsabilidad del autor de estas notas, quien fue el coordinador de dicha investigación de CINEP.

17. Por ellas entendemos las siguientes categorías: homicidio —incluidas las masacres—, amenazas de muerte, ataques, desaparición forzada, secuestro, torturas y detenciones arbitrarias. En la investigación mencionada, no se consideraron otras formas de violencia como el desplazamiento forzado.

18. Además de la huelga, consideramos otras modalidades de protesta sindical a las movilizaciones (marchas, mítines, manifestaciones callejeras, plantones, etc.), las tomas de instalaciones, los bloqueos de vías y las huelgas de hambre.

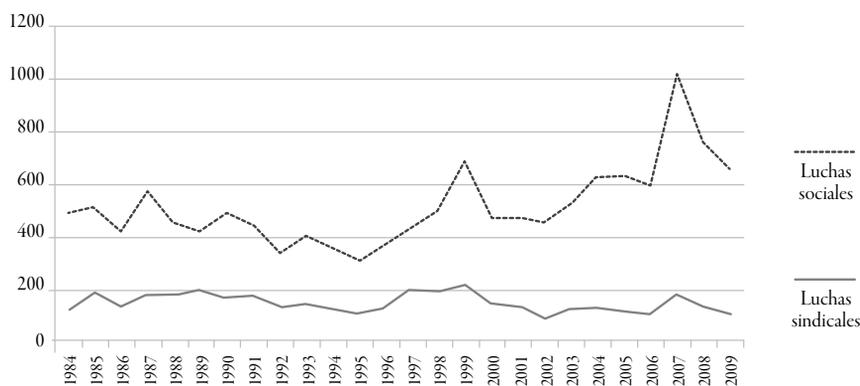
En las zonas de enclaves extractivos —agrícolas o mineros—,<sup>19</sup> observamos que las relaciones laborales —que definimos como “primitivas” a causa de la precaria regulación estatal existente en medio de una voracidad patronal que acudía a bajos salarios o extensas jornadas de trabajo para mantener sus tasas de ganancia— no son ajenas a las espirales de violencia que allí se incubaron. Estas zonas se distinguen de las áreas más integradas a la nación, en donde el sindicalismo ha conseguido relaciones laborales más modernas, pero no está exento de violencia en su contra por su resistencia a la imposición del neoliberalismo. En los casos de los sindicalistas de la educación y la salud públicas, cuentan también las denuncias de corrupción, de inequitativa distribución de los recursos estatales o de la violenta apropiación de dichos recursos que hacen los grupos armados irregulares, paramilitares o guerrilleros.

En la dinámica de las luchas laborales, entre 1984 y 2009, constatamos la tendencia del sindicalismo a disminuir su protagonismo en el conjunto de la protesta social colombiana (gráfico 1), y pierde, de esta forma, la centralidad que había tenido en la historia social de Colombia (Archila 2003).

GRÁFICO 1

## LUCHAS SOCIALES Y LUCHAS SINDICALES

1984-2009



Fuente: CINEP.

19. Los enclaves extractivos son formas de explotación intensiva de un recurso natural de importancia para la economía global en regiones que difícilmente se articulan a la nación y en donde la presencia del Estado está muy diferenciada: más intensa en función de fuerza pública y menos visible en las instituciones reguladoras de la vida social. Un rasgo de este tipo de enclave consiste en que la extracción la adelantan grupos “externos” a la región respectiva, como las multinacionales o grupos nacionales de otras regiones.

Además, el sindicalismo cada vez acude menos a la huelga, especialmente cuando esta se presenta por motivos relacionados con los derechos humanos (gráfico 2). Así lo ratifica el estudio de los conflictos laborales de CINEP, Álvaro Delgado, quien afirma: “Es ilustrativo el hecho de que en los últimos ocho años las huelgas de trabajadores sumaran apenas 318, un promedio anual de 40, que representa la cuarta parte del registrado en los años 80 y 90” (Delgado, García y Restrepo 2010). Nótese que el descenso que muestra el gráfico 2 es más marcado al considerar el número de huelguistas, especialmente a partir de 2002.<sup>20</sup>

GRÁFICO 2

## TENDENCIAS PORCENTUALES DE HUELGAS Y HUELGUISTAS

1984-2009



Fuente: CINEP.

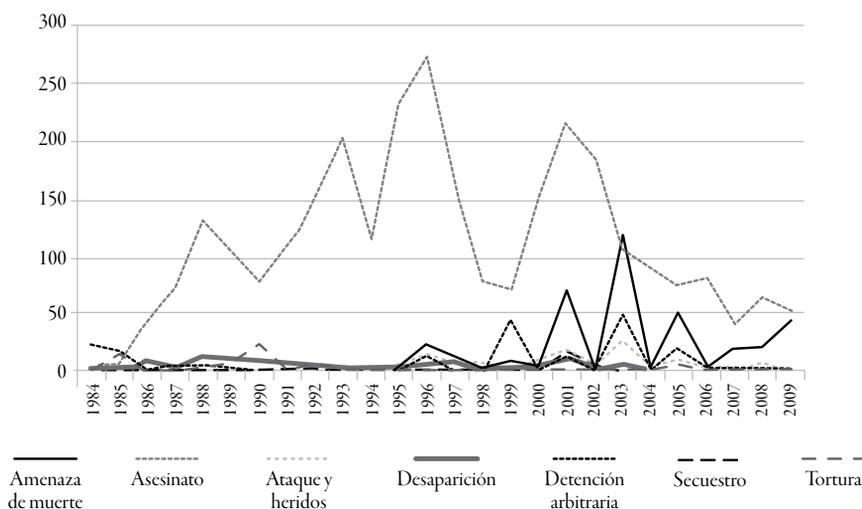
En relación con la violencia contra los sindicalistas (gráfico 3), observamos una trayectoria generalizada de un ciclo que muestra un aumento en los años ochenta, una oscilación que, en promedio, se mantiene alta en los noventa, y una relativa disminución en lo que va del presente siglo. Asimismo, advertimos una mutación del “repertorio” de dicha violencia, en el cual los asesinatos son “sustituidos” por detenciones arbitrarias, atentados contra familiares de sindicalistas y, sobre todo, amenazas. En todo caso, no puede concluirse que la violencia contra los sindicalistas haya cesado en los últimos años, que coinciden con el largo

20. No negamos que puede haber un problema de subregistro en esta variable, pues no siempre se obtiene la información sobre participantes en las fuentes de prensa consultadas —al menos diez periódicos nacionales y regionales— o en las comunicaciones de las organizaciones involucradas en las huelgas.

mandato de Álvaro Uribe Vélez. En especial, nos llama la atención la reciente violencia contra las mujeres sindicalizadas, quienes tienen creciente participación en el sindicalismo y especialmente en el estatal, constatación que podría indicar la existencia de nuevas lógicas en la violencia, que deberán ser analizadas en el futuro.<sup>21</sup> En el mismo sentido consideramos la mayor inclusión de los núcleos familiares de los sindicalistas en la lista de víctimas de estas nuevas modalidades de violencia.

GRÁFICO 3

TRAYECTORIA DE LOS TIPOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS  
CONTRA SINDICALISTAS  
1984-2009



Fuente: CINEP.

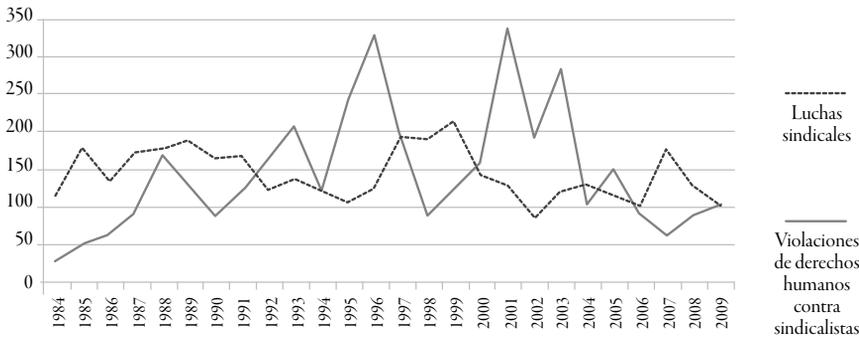
Al relacionar las dos variables exploradas, constatamos la coincidencia entre los auges iniciales de las luchas sindicales y la creciente violencia contra los sindicalistas (gráfico 4). Esto nos permite precisar el argumento de que dicha violencia, especialmente en los años ochenta y comienzos de los noventa, fue una

21. El asesinato contra una sindicalista, y con más razón si ella es directiva, termina siendo más “costoso” para el sindicalismo y la sociedad en general porque, además de perder una vida valiosa, se corre el riesgo de retroceder en la equidad de género en el mundo laboral, equidad difícil de conseguir en ese medio, pues no son muchas las oportunidades que ellas tienen de afiliarse a los sindicatos y menos de llegar a cargos directivos.

respuesta brutal a las protestas sindicales y populares en las que participaban los trabajadores. El resultado fue el debilitamiento del sindicalismo en general por la vía del aniquilamiento de líderes y organizaciones, pero también por la senda de la pérdida de su autonomía. Cuando la labor de exterminio de líderes y bases sindicales ha avanzado, no es extraño que disminuyan algunos indicadores de violencia —asesinatos y masacres—, y que sean reemplazados por otros igualmente efectivos —detenciones y amenazas de muerte—, pues para entonces la tarea ya estaba cumplida, como ocurre en lo que va del siglo XXI.

GRÁFICO 4

== VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS CONTRA SINDICALISTAS Y LUCHAS SINDICALES ==  
1984-2009



Fuente: CINEP.

La violencia contra los sindicalistas afecta su organización, la debilita y, en algunos casos, la aniquila o le resta autonomía. Consideremos algunos indicadores de ese proceso. Por ejemplo, Colombia no solo tiene bajas tasas de sindicalización —proporción de sindicalistas con relación a la PEA— en términos comparativos con sus vecinos,<sup>22</sup> sino que muestra una marcada tendencia histórica a la disminución, pues pasó de 15% en los años sesenta a 9,3% en los ochenta a 4,2% en 2009 (ENS 2010).<sup>23</sup> Algo similar se encuentra en lo referente a la densidad

22. De acuerdo con el estudio de Lacchini y Succotti (2010: 22), para 2001, Colombia tenía las más bajas tasas de sindicalización de América Latina, con la excepción de El Salvador, Honduras y Guatemala. En Sudamérica, de nuevo era el “campeón” en este punto.

23. Obviamente, las tasas de sindicalización difieren por ramas de actividad económicas. Son más altas en los sectores energético, financiero y estatal, mientras son muy bajas en construcción, agricultura y comercio. En la industria manufacturera, es cercana a la tasa promedio total (ENS 2010).

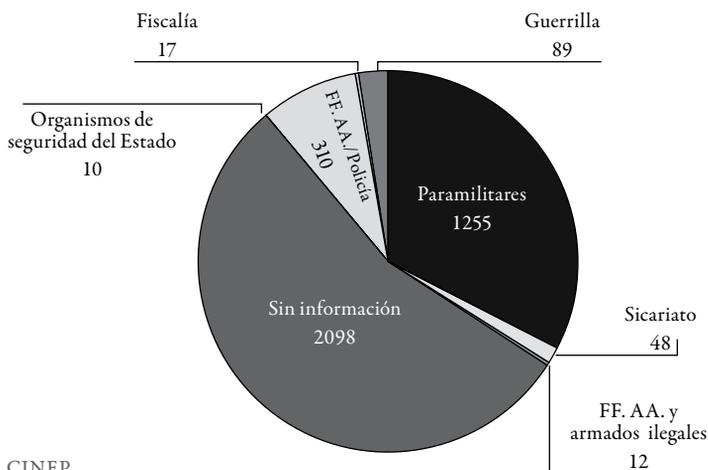
sindical —la relación entre la población sindicalizada y el número de sindicatos—, que decrece de 353,33 en 1990 a 280,99 en 2009 (ENS 2010).

La misma lectura cabe para la menor proporción de las convenciones colectivas que firman los sindicatos en relación con los pactos colectivos que los excluyen. Las primeras pasan de 60% en 1994 al 54% en 2008. Pero más preocupante es la disminución de la cobertura de la negociación sindical, que decrece de 196.241 trabajadores en 1994 a 106.455 en 2008: algo menos del 0,5% de la PEA y cerca del 15% de la población sindicalizada, y eso que hubo años intermedios con menor cobertura (ENS 2010). Todo ello contrasta con el crecimiento de formas de contratación y organización laboral distintas de la sindical, como son las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) y las Empresas de Servicios Temporales (EST), que hoy cubren a más del 12% de la fuerza laboral del país, el triple que el sindicalismo (Cuéllar 2009: 294).

A la pregunta por los móviles y los responsables de la violencia contra los sindicalistas colombianos no podemos responder contundentemente, entre otras cosas porque es lo más difícil de determinar en los actos violentos. Pero logramos mostrar que, dejando de lado los abundantes casos sin información, los paramilitares fueron los mayores responsables, seguidos de lejos por las Fuerzas Armadas y otros agentes estatales, los sicarios y, finalmente, las guerrillas (gráfico 5).

GRÁFICO 5

===== PRESUNTOS RESPONSABLES DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS =====  
CONTRA SINDICALISTAS  
1984-2009



Fuente: CINEP.

Sin duda, la comprensión adecuada de las formas de la violencia y de su intensidad tiene que ver con los móviles que impulsan a los distintos perpetradores de los crímenes. En nuestra ayuda, viene un estudio hecho por Amnistía Internacional en 2007 sobre la violencia contra los sindicalistas en Colombia. En ese informe, se señala que “el terror es parte fundamental de esta estrategia”, tanto por parte de las fuerzas de seguridad y de los grupos paramilitares como por parte de las guerrillas, en un conflicto que “se ha caracterizado por las violaciones generalizadas y sistemáticas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas por todas las partes”. El objetivo explícito es “romper toda vinculación real o aparente entre la población civil y la guerrilla” (Amnistía Internacional 2007: 9). La misma justificación emplean las guerrillas cuando castigan a poblaciones enteras por su vinculación con los militares o los paramilitares. Sin embargo, hay otros motivos implícitos, que Amnistía Internacional denuncia:

La táctica del terror sirve también a poderosas élites económicas para proteger, ampliar y consolidar sus intereses [...]. El conflicto sirve de cobertura a quienes tratan de ampliar y proteger intereses económicos. Es en este contexto en el que se convierte a los sindicalistas en objeto de numerosas violaciones de derechos humanos. Las fuerzas de seguridad y los paramilitares les tachan reiteradamente de ‘subversivos’, y estas críticas suelen ir seguidas de violaciones de derechos humanos, que a menudo coinciden también con épocas de conflicto laboral o negociaciones de condiciones de trabajo [...] el hecho de que un gran porcentaje de los abusos contra los derechos humanos sufridos por sindicalistas se cometan en el contexto de conflictos laborales revela la existencia de una constante que indica que se ataca a los sindicalistas debido a su trabajo a favor de los derechos socioeconómicos. (Amnistía Internacional 2007: 11)

De esta forma, la conjunción de disposiciones oficiales flexibilizan la mano de obra, privatizan empresas estatales, recortan la acción sindical y la huelga, anudadas a la violencia contra los sindicalistas, y se busca debilitar uno de los movimientos sociales históricamente más fuertes del país para imponer la apertura económica mediante “ventajas comparativas” de abaratamiento de la mano de obra y flexibilización de los contratos colectivos, así como con la presencia de compañías multinacionales en la explotación de recursos naturales. Si el sindicalismo intenta resistir a todo eso, la sombra de la amenaza se cierne sobre él.

¿Qué decir entonces de la violencia de la insurgencia, no solo de la que arroja directamente víctimas sindicalistas —renglón en donde no registra indicadores altos—, sino también de la que provoca efectos indirectos? Es bien sabido que las guerrillas incluyen en su estrategia el aprovechamiento de la organización sindical para legitimar sus reivindicaciones. La práctica de la infiltración de los

sindicatos por la insurgencia, y también los casos de simpatía explícita o implícita de grupos sindicales por la causa guerrillera, ofrecen a las Fuerzas Armadas y, sobre todo, a los paramilitares, la base predilecta para considerar al sindicalismo como un elemento subversivo. En ese sentido, y sin que la anterior asociación se justifique —pues tal simpatía fue poco común y cada vez lo es menos frecuente—, la acción guerrillera enderezada a la supuesta defensa de los intereses de los trabajadores sindicalizados los perjudica, ya que es algo ajeno a sus prácticas laborales, y, en ese sentido, sustituye al sindicato por una fuerza en armas externa a él, lo que lo debilita internamente y lo expone a la acción de los grupos armados declaradamente contrarios a su existencia.

Por donde se mire, e independientemente de los victimarios y de sus motivos, la violencia contra los sindicalistas debilita sus organizaciones en momentos en que campea el neoliberalismo, con sus devastadoras consecuencias.

## Conclusiones

Colombia es uno de los países más inequitativos del orbe. Así lo indican los altos niveles de concentración de la riqueza y el buen clima para los grandes negocios, y su contraparte de pobreza e indigencia, especialmente en el campo, en donde ha habido una contrarreforma agraria que ha expulsado al 10% de la población. Las altas tasas de desempleo, si bien disminuyen, no se corresponden con la creciente inversión que parece enfocarse en actividades extractivas. Si a ello le agregamos la informalidad, tenemos que casi dos terceras partes de la PEA colombiana no tienen un empleo digno. Por su parte, el déficit social no está solo en la menor participación de los asalariados en la riqueza nacional, sino en una decreciente capacidad de consumo, a lo que se une la precaria prestación de servicios sociales como la salud y la educación, supuestamente garantizados como un derecho por la Constitución de 1991.

Como se constata en este resumen, la equidad no ha sido el signo de los últimos gobiernos en Colombia, especialmente del de Álvaro Uribe Vélez. Con todo, los colombianos no han sido pasivos ante la creciente desigualdad. Han librado importantes luchas por garantizar la vigencia de sus derechos sociales y económicos —para no hablar de los civiles y políticos—, así como en oposición a las políticas aperturistas y antidemocráticas del último gobierno (gráfico 6), pero no han logrado torcer el curso de los acontecimientos. Y ello se debe, entre otros factores, a la violencia que, lejos de decrecer, aumenta y se degrada. El estudio del caso sindical nos permite entender cómo funcionan estos dramáticos procesos.

CUADRO 1

## MOTIVOS DE LAS LUCHAS SOCIALES EN COLOMBIA

7 DE AGOSTO DE 2002-30 DE JUNIO DE 2009

Tipo de motivaciones	Porcentaje (%)
Derechos	26
Políticas	23
Incumplimiento de pactos	13
Servicios públicos	10
Servicios sociales	8
Tierra/vivienda	4
Autoridades	4
Ambientales	3
Pliegos laborales	2
Solidaridad	2
Conmemoración	2
Otros	3
Total	100

Fuente: CIMEP/PPP

No por azar, la violencia contra el sindicalismo se presentó una vez pasados los auges de las luchas sindicales y populares de los años ochenta y parte de los noventa. Si hoy disminuye o, mejor, se transforma, es porque los asesinatos segaron numerosas y preciosas vidas de dirigentes y activistas sindicales. El daño está causado, y, en gran medida, es irreparable.

Todo ello debilitó, cuando no aniquiló, a importantes contingentes del sindicalismo colombiano. Dicha debilidad se manifiesta, entre otros factores, en la disminución proporcional de su protagonismo en el total de luchas sociales de esos años, en el decrecimiento del uso de la huelga como mecanismo de presión clásico de los trabajadores y en las bajas tasas de sindicalización y de densidad sindical, aun en términos comparativos con otros países de América Latina. Ello contrasta con el crecimiento de otras formas no sindicales de contratación, así como con el decreciente peso del tipo de negociación laboral que lo involucra.

El resultado de la violencia contra los sindicalistas —independientemente de los móviles y los perpetradores— es funcional al objetivo de restarle fuerza al sindicalismo que estorba la apertura económica. Así, en los enclaves extractivos, se presentó una vía violenta de imposición de la agenda neoliberal, que no estuvo ausente en los otros sectores más “modernos” de la economía. Ello conduce a lo que un autor llamó la “acumulación por desposesión”. De ahí que sean comprensibles las frecuentes denuncias de que Colombia es el peor país para los sindicalistas.

Un reciente informe de la Confederación Sindical Internacional (CSI) señala: “De las 101 víctimas (en el plano mundial), 48 fueron asesinadas en Colombia [...]. 22 de los sindicalistas colombianos asesinados eran dirigentes sindicales, y 5 de ellos mujeres, lo que mantiene la acometida registrada en años anteriores” (Informe Anual de la CSI junio de 2010, consultado en línea). Por ello, el Secretario General de dicha Confederación, Guy Ryder, afirmó:

Colombia ha vuelto a ser el país donde defender los derechos fundamentales de los trabajadores significa, con mayor probabilidad que en ningún otro país, sentencia de muerte, a pesar de la campaña de relaciones públicas del Gobierno colombiano en el sentido contrario. (loc. cit.)

La salida de este desesperanzador panorama radica en atacar el círculo vicioso que ha vivido Colombia en las últimas décadas entre desigualdad, neoliberalismo y violencia. De los tres elementos, el más pernicioso —y hasta cierto punto el más típico del modelo colombiano— es el último. No creemos que con derrotar la violencia sociopolítica que nos consume inmediatamente venga una era de paz y prosperidad para todos los colombianos, pero, al menos, vamos a contar con actores sociales y políticos más fuertes, capaces de enfrentar en mejores condiciones las desigualdades estructurales, agudizadas por la imposición neoliberal, que siguen vigentes en nuestro país a pesar de los signos de agotamiento en el resto del mundo.

# LA CRISIS DE INCLUSIÓN EN AMÉRICA LATINA:

CUATRO VÍAS PARA ENFRENTARLA

LUIS REYGADAS

En otros textos, junto a Fernando Filgueira, Juan Pablo Luna y Pablo Alegre, he planteado que América Latina está atravesando una segunda crisis de incorporación (Reygadas y Filgueira 2010; Filgueira, Reygadas, Luna y Alegre 2011).<sup>1</sup> En este capítulo, expondré brevemente las características de dicha crisis, que también puede ser llamada crisis de inclusión, y analizaré distintas alternativas que se están desplegando en los países de la región para enfrentarla: la vía liberal, la vía redistributiva, la vía solidaria y una cuarta vía que integra críticamente a las tres anteriores.

## La crisis de inclusión en América Latina

Durante largos periodos históricos, América Latina ha sido muy desigual, al punto de ser, sin duda, la región más inequitativa del mundo en función de distribución del ingreso. Eso no es nuevo. Lo que es nuevo es que ahora la gran mayoría de los países latinoamericanos tiene regímenes democráticos, algo que nunca había ocurrido. También es nueva la modernización conservadora que se produjo en los últimos lustros bajo la orientación de políticas neoliberales. ¿Qué ocurre cuando se combinan la desigualdad persistente con la democracia electoral emergente y con la modernización conservadora? Durante los últimos

---

1. Quien acuñó originalmente el concepto de ‘segunda crisis de incorporación’ fue Fernando Filgueira, en una ponencia presentada al taller “Latin America’s Left Turns”, realizado en la Universidad Simon Fraser, en Vancouver, el 18 y 19 de abril de 2008.

treinta años, América Latina ha experimentado una transición hacia la democracia electoral: nunca antes tantos países de la región habían tenido, durante tanto tiempo, gobiernos surgidos de elecciones democráticas. Pero esta transformación política se ha dado en el marco de sociedades que, en términos socioeconómicos, siguen siendo profundamente desiguales. Esta combinación ha producido una crisis de inclusión en la región.

Es importante distinguir entre una crisis de inclusión, que es un proceso que se presenta en un periodo histórico restringido, y el déficit estructural de inclusión, que es una característica duradera en algunas sociedades. Ninguno de los dos es un fenómeno coyuntural, pero la crisis de inclusión se puede ubicar en la duración media (lustros, décadas), mientras que el déficit estructural de inclusión corresponde a la larga duración (varias décadas, incluso siglos). Los países de América Latina han sido muy desiguales y han excluido a diversos sectores de la población durante siglos, lo que indica un déficit estructural de inclusión. Pero no todo el tiempo han experimentado crisis de inclusión. Para que se desencadene una crisis de esa naturaleza, no basta con que existan muchos excluidos. Es necesario que sectores importantes de la población estén buscando activamente ser incluidos y sus expectativas sobrepasen claramente la capacidad de los canales y dispositivos institucionales existentes para incorporarlos. Esas crisis ocurren cuando la presión desde abajo —en lo referente a demandas económicas, políticas y sociales— no puede ser procesada por los patrones de incorporación y regulación vigentes. Las demandas exceden a los canales institucionales.

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, este concepto fue utilizado para explicar la emergencia de líderes, movimientos, partidos y regímenes populistas. La emergencia de una clase obrera industrial, las demandas crecientes de una clase media pequeña pero significativa y la necesidad de integrar a grandes contingentes de migrantes rurales en regímenes que seguían siendo políticamente elitistas, socialmente excluyentes y económicamente limitados en función de institucionalización de relaciones laborales modernas crearon fuertes tensiones sociales y políticas. El populismo, que dominó la política latinoamericana de la posguerra, fue una de las expresiones más claras de esa crisis. Haciendo un símil con ese periodo histórico, puede decirse que, en la década de los años noventa, se produjo una segunda crisis de inclusión en América Latina.

La presente crisis de inclusión tiene su origen en profundas transformaciones en la región, que marcan un verdadero cambio de época. Ese cambio de época tiene que ver con lo que podríamos llamar una “modernización conservadora” (Heintz 1964, Moore 1966), que consiste en que, en las últimas décadas, se produjeron algunos procesos de modernización (cambios tecnológicos, apertura a la

economía global, expansión del mercado, democracia electoral), pero se mantuvieron muchos rasgos del antiguo régimen (profunda desigualdad, marcadas diferencias de status, límites a la movilidad social, persistencia de privilegios corporativos y monopólicos). Las políticas neoliberales pueden interpretarse como una forma de modernización conservadora que ahora enfrenta severos predicamentos y que ha producido una profunda crisis de incorporación.

Hay cinco procesos que ilustran a la vez las presiones por una mayor inclusión y las fallas de incorporación en los últimos treinta años en América Latina. Estos indicadores son: (a) la continuación de los procesos de urbanización y crecimiento metropolitano, (b) la expansión de la dinámica de mercado y de los mecanismos de intercambio mercantil, (c) la exposición a nuevas conductas y nuevos patrones de consumo, (d) los procesos de incorporación masiva a la educación, y (e) la creciente participación política y electoral. Esos cinco procesos incrementan la necesidad de canales normativos e institucionales que permitan que este panorama humano transformado y estas nuevas formas de relaciones sociales y su contenido sean conducidos de una manera coordinada, cooperativa y capaz de manejar las interacciones sociales conflictivas. Son precisamente las fallas y fragilidades de los canales institucionales, junto a un legado de marcadas desigualdades, las que nos permiten comprender la presente crisis de inclusión en América Latina y sus recientes expresiones políticas.

Desde una perspectiva sociológica, América Latina ha experimentado transformaciones significativas durante las últimas décadas. A la vez que estas transformaciones crean un escenario radicalmente diferente en materia de las fronteras y las interacciones entre las familias, los mercados y el Estado, también son fundamentales para entender los fundamentos micro de la crisis de inclusión. En otras palabras, este cambio sociológico es crucial para entender cómo se configuran y movilizan las preferencias políticas colectivas en América Latina en el momento actual.

Un primer cambio sociológico a destacar es que más personas están viviendo juntas en las ciudades, pero en condiciones muy asimétricas. En materia de desigualdad y de exclusión, esto es crucial. No es lo mismo cuando los desiguales están lejos geográficamente y con pocas interacciones entre ellos que cuando viven en el mismo espacio urbano, en donde las desigualdades se perciben y se viven cotidianamente. Las demandas de inclusión son muy diferentes en uno y en otro caso.

Un segundo proceso que se debe tomar en consideración es la expansión del mercado laboral: una proporción creciente de latinoamericanos y latinoamericanas se están volviendo trabajadores potenciales y abiertamente buscan participación en el mercado de trabajo (Cecchini y Uthoff 2007). Sin embargo, ha fallado

la promesa de incorporación a estos mercados, porque dicha integración ha sido frágil y precaria: la mayoría de los nuevos empleos creados durante las últimas décadas están en el sector informal y se caracterizan por los bajos salarios, la inestabilidad y la falta de prestaciones y seguridad social (OIT 2007, Tokman 2007).

Al mismo tiempo, durante las últimas décadas, los latinoamericanos se han visto expuestos a nuevos patrones de consumo, propios de sociedades urbanas modernas, pero sin tener la capacidad adquisitiva para satisfacer plenamente las nuevas aspiraciones de consumo. A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, en América Latina, la transformación en los patrones de comunicación y de consumo no ha ido acompañada de verdadera inclusión económica y política. El problema no es la exposición a nuevos patrones de consumo y de vida con sus demandas legítimas de acceso a nuevos bienes y servicios. El problema es la enorme brecha entre tales promesas de modernidad y la poca capacidad de grandes sectores de la población para realmente tener acceso a lo que muestran los programas de televisión. El problema está en que es una modernización en condiciones de desigualdad persistente. Y algo nuevo es que los que más han padecido esas desigualdades ahora formulan demandas de inclusión y de acceso a esas nuevas formas de vida.

Otro problema es que se ha producido una movilidad escolar sin movilidad social. La percepción de injusticia tiende a predominar cuando la movilidad educativa es mayor que la movilidad ocupacional y de ingresos, cuando hay ascenso educativo sin ascenso social. Además, en América Latina, el incremento en los años de escolaridad de la mayoría de la población no ha implicado una mejora significativa en la calidad de la educación que reciben los sectores más pobres. Hay mayor cobertura escolar, pero no una verdadera inclusión en la sociedad del conocimiento. Precisamente, los problemas son la reproducción de la desigualdad en lo referente a calidad dentro de niveles educativos similares y el poco efecto que tienen los incrementos en años de escolaridad sobre las oportunidades de trabajo y de mejoramiento de los ingresos.

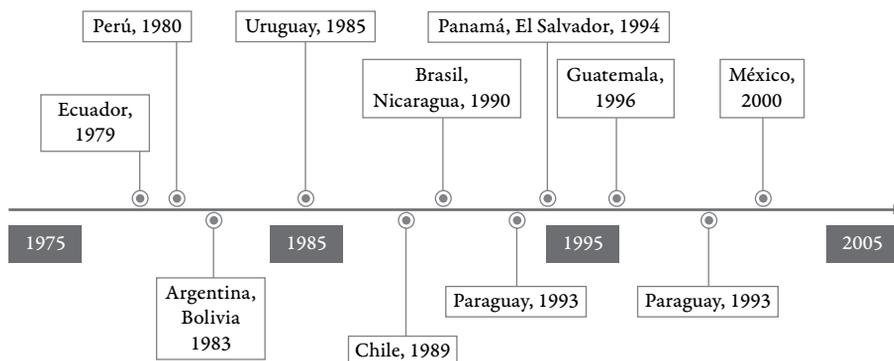
No se han perdido los efectos de la urbanización, la educación y la modernización en lo que se refiere a diseminar aspiraciones y expectativas. Lo que se ha perdido son los canales institucionales y sociales para satisfacerlas. Hay problemas de exclusión en los mecanismos para entrar a la modernidad, a la vez que se difunden los patrones de consumo que son los símbolos de estatus en la modernidad. Este es un aspecto central de la crisis de inclusión.

Durante las últimas tres décadas, al mismo tiempo que América Latina ha atravesado por transformaciones económicas significativas, también se ha

producido un cambio político profundo. En 1975 solo cuatro países<sup>2</sup> tenían democracias electorales y solo en uno de ellos, Costa Rica, la democracia electoral tenía más de 25 años. En el año 2000, casi todos los países de la región eran electoralmente democráticos, por más que tuvieran muchas limitaciones en la solidez de las instituciones liberales (Smith 2004) o en aspectos relacionados con una verdadera incorporación social. Lo que es más importante, entre 1975 y 2005, cada vez más países de América Latina eligieron sus presidentes y sus miembros del parlamento mediante sufragio universal abierto, lo mismo que a muchos gobiernos regionales y locales.

GRÁFICO 1

LA INCURSIÓN DE LAS MASAS EN LA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA  
A TRAVÉS DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL



Fuente: Smith 2004, Przeworski et ál. 2000.

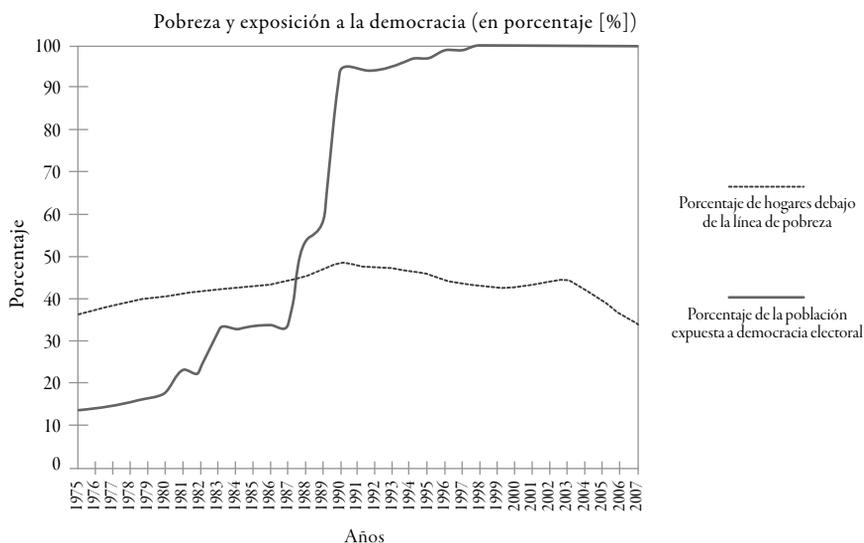
En América Latina, la enorme desigualdad en la distribución de los recursos económicos, políticos y sociales conspira contra el espíritu de equidad de los ideales democráticos. Por eso, no es sorprendente que, a la vez que perduran las democracias electorales, muchos señalen que esas democracias carecen de la sustancia, la calidad y la estabilidad que uno esperaría de las democracias consolidadas. En verdad, pese a que las democracias electorales han prevalecido y los regímenes abiertamente autoritarios han disminuido desde los años ochenta, es posible observar al menos tres procesos que erosionan la fe en esta nueva ola de regímenes

2. Esos países eran Colombia, Costa Rica, Venezuela y la República Dominicana.

democráticos: el déficit de representación de muchos de los sistemas de partidos en los países latinoamericanos; un profundo desapego popular con la política, que en algunos casos también se traduce en significativas expresiones de anomia social; y la ausencia de alternancia significativa, porque cambian los partidos en el poder, pero no las vidas cotidianas de los ciudadanos.

GRÁFICO 2

===== PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN VIVIENDO EN DEMOCRACIAS ELECTORALES Y =====  
 PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA



Fuente: *World Development Indicators*, World Bank; Smith (2004); y estimaciones de pobreza basadas en ECLAC (2006).

Las sociedades latinoamericanas presentan niveles de desigualdad que dos décadas de democracias no han logrado revertir de una manera significativa: en muchos casos, la pobreza se ha incrementado o mantenido y, en casi todos los aspectos, la desigualdad se ha intensificado. Esto plantea un doble desafío para el futuro democrático de la región: fortalecer o construir los pilares sociales de la democracia y demostrar a la ciudadanía una cierta función social de la democracia. Esto no necesariamente implica la realización de una igualdad socioeconómica entre los ciudadanos, pero sí la demostración de que en el largo plazo la democracia busca proteger a la mayoría en tiempos de crisis y asegurar

el beneficio de los ciudadanos en tiempos de prosperidad. Como se ilustra en la gráfica siguiente, que muestra la evolución de la pobreza y de la democracia electoral en la región, la función social de la democracia no se ha cumplido: cada vez más países latinoamericanos viven en regímenes electoralmente democráticos, pero no ha disminuido significativamente la proporción de la población que vive en condiciones de pobreza.

Pese a que estos obstáculos aún están presentes, al comenzar el nuevo milenio se ha transformado considerablemente la realidad política de América Latina. El giro a la izquierda ha mostrado que la apatía o las protestas aisladas pueden transformarse rápidamente en movilizaciones masivas con propósitos políticos y que el aparente consenso con los límites de las políticas de redistribución puede ser cuestionado en el ámbito retórico y, en muchos casos, también en la práctica. Los viejos sistemas de partidos que habían existido antes del periodo autoritario de los años setenta y los más estables sistemas de partidos que no sucumbieron a las dictaduras de esa década ahora se encuentran sitiados por nuevos contendientes políticos y sociales. Esos partidos han tenido que desempeñar el incómodo papel de dismantelar el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y abrazar la compleja construcción de un nuevo modelo centrado en el mercado abierto. En la región más desigual del mundo, con democracias electorales que se han vuelto cada vez más desiguales, los viejos partidos intentaron lo imposible: mantener la legitimidad en un contexto democrático renunciando a fortalecer el Estado.

El resultado final no es sorprendente. El Consenso de Washington se contaminó con la corrupción y las políticas patrimonialistas que imposibilitaron construir coaliciones distributivas estables. El panorama político se vio cada vez más habitado por cadáveres políticos que, primero, cedieron su lugar a líderes semiautoritarios con tecnócratas con mentalidad favorable al mercado y, después, a nuevos partidos o a viejos contendientes que apelaron a una base social heterogénea que incluyó a los históricamente excluidos y a clases medias cada vez más nerviosas. Cuando las desigualdades persistentes se encuentran con políticas electorales democráticas y con la expansión de mecanismos de mercado, la percepción de inclusión se ve afectada. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en América Latina en los últimos veinte años, después del fin de los regímenes autoritarios y del fracaso de los experimentos neoliberales: se ha configurado una profunda crisis de inclusión.

## Alternativas para enfrentar la crisis de inclusión: cuatro vías

La desigualdad persistente y la profunda crisis de inclusión que experimenta América Latina constituyen un reto crucial para los países de la región. La manera en que se les enfrente tendrá enormes repercusiones en lo referente a cohesión social, gobernabilidad, viabilidad de la democracia, equidad y desarrollo social. ¿Qué se está haciendo para reducir la desigualdad?, ¿cómo se está enfrentando la crisis de inclusión? Más allá de las distinciones ideológicas, se pueden distinguir tres grandes vías o proyectos para atacar los problemas de desigualdad y exclusión: el liberal, que apela a los efectos igualadores del mercado; el redistributivo, que busca reducir las inequidades mediante las acciones compensatorias del Estado; y el solidario, que ve en la reciprocidad de la sociedad civil y de las comunidades el mecanismo fundamental para promover la inclusión. Estos proyectos se enfrentan de manera recurrente, cada uno de ellos defendiendo, de manera agría y decidida, sus principios de igualdad e inclusión frente a los otros dos. Analizaré estos tres proyectos y propondré una cuarta vía que, más que apelar a un mecanismo de equiparación o inclusión adicional, intenta articular los otros tres, de manera que complementen sus ventajas y contrarresten sus limitaciones.

El primer proyecto para combatir la desigualdad es popularmente asociado con el término neoliberalismo, pero también pueden incluirse en él las posturas liberales. Como señalé en la primera parte de este texto, en las últimas décadas, América Latina vivió una profunda modernización conservadora, alentada desde posiciones neoliberales. Esta vía tuvo la hegemonía en los círculos de poder de la región durante los últimos lustros del siglo XX. Gobiernos como los de Augusto Pinochet en Chile, Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo en México, Alberto Fujimori en Perú y Carlos Menem en Argentina fueron representativos del predominio de dicho proyecto, que fue seguido por los gobiernos de casi todos los países y apoyado por organismos financieros internacionales y por la mayor parte de los grandes empresarios latinoamericanos.

Aunque ya pasó su momento de mayor fuerza, sigue siendo enormemente influyente. Su principal argumento es que la desigualdad es resultado de las diferencias en los activos y dotaciones de los que disponen los individuos, y que el funcionamiento pleno de los mecanismos de mercado es la mejor alternativa para reducir esas desigualdades. El mercado estimularía a los diferentes actores a ser competitivos, eficientes y productivos, lo que a su vez redundaría en crecimiento de la riqueza agregada en beneficio del conjunto de la sociedad. Para lograr la eficiencia, se propone eliminar o reducir al mínimo los subsidios y compensaciones estatales,

que son vistos como nocivos por considerar que generan actitudes y conductas dependientes, rentistas y oportunistas. De acuerdo con esta visión, las políticas sociales deberían estar regidas por criterios de productividad y eficiencia. Por lo general, se oponen a programas sociales universales y recomiendan apoyos focalizados hacia los grupos sociales más pobres. Los programas de transferencias monetarias condicionadas serían la mejor expresión de las alternativas de inclusión que se proponen desde este proyecto. Se considera a la educación como la piedra angular del combate a la desigualdad, ya que con una educación adecuada los individuos podrán desenvolverse en los mercados y competir por empleos, oportunidades y ganancias.

Los defensores de esta vía reconocen que su aplicación puede exacerbar las desigualdades sociales en una fase inicial (porque algunos sectores responden primero que otros a los incentivos del mercado), aunque después estas tenderán a reducirse cuando todo el mundo se integre a la lógica del mercado. Consideran que cierto grado de desigualdad no solo es inevitable, sino que también es deseable, ya que estimula la competencia: los individuos y empresas más productivos merecen mayores recompensas. Esta vía insiste en que el mercado es un elemento igualador porque sujeta a todos los agentes a las mismas reglas independientemente de su raza, etnia, género u origen social, a la vez que elimina favoritismos y particularismos en la asignación de recompensas y sanciones. En síntesis, su estrategia frente a la desigualdad se guía por el principio de la libre competencia: en ella, en un terreno de juego parejo, los sujetos tendrían oportunidades iguales.

Desde la perspectiva del proyecto liberal, la inclusión de las personas en la sociedad se produce como individuos competentes para participar en los diferentes mercados (por ejemplo, educativo, político, de trabajo, de consumo). En un sentido positivo, esto los incluiría como estudiantes, electores, empresarios, productores, trabajadores o consumidores, entre otros roles. Sin embargo, dadas las múltiples fallas, distorsiones e inequidades que presentan los mercados en la región, dicha incorporación es asimétrica y precaria, de modo que millones de personas quedan excluidas o incluidas parcialmente: aparecen como estudiantes reprobados o rechazados, electores con poca capacidad para incidir en el rumbo político, empresarios en quiebra, productores en dificultades, trabajadores desempleados o informales, consumidores que no logran satisfacer sus necesidades básicas. Pero, aun en el mejor de los casos, la incorporación al mercado no es suficiente para consolidar un sentimiento de inclusión. El proyecto liberal deja en segundo plano las características grupales (étnicas, de género, de clase). Se trata de incluir a sujetos individuales, no a sujetos colectivos. De ahí la insistencia de este proyecto en dotar a las personas de los activos y recursos

necesarios para que se incorporen. Atiende un aspecto crucial de la inclusión, pero deja de lado otros aspectos importantes.

La vía neoliberal, como cualquier otra alternativa, puede ser juzgada tanto por sus argumentos como por sus resultados, aunque en la evaluación de sus resultados hay que considerar que ninguna vía se aplica de manera pura; en la realidad siempre intervienen otros factores. La mayor parte de sus adversarios en América Latina se han centrado en criticar sus resultados. Señalan que en el periodo de hegemonía neoliberal se acentuaron la pobreza y la desigualdad, se beneficiaron los grandes empresarios y compañías transnacionales y se desmontaron muchos mecanismos estatales de compensación de las desigualdades sociales y regionales. Muchas de las llamadas políticas neoliberales en realidad no fueron tales, sino que, en la práctica, se trató de una intervención directa del Estado en beneficio de sectores privilegiados, en muchos casos acompañada de actos de inmensa corrupción; es decir, muchos de los problemas atribuidos al mercado libre no se deben a él, sino a los sesgos monopólicos y rentistas que prevalecen en los mercados latinoamericanos.

Los mercados son un expediente indispensable para una sociedad igualitaria y productiva, pero no son suficientes. Requieren el complemento de otros mecanismos de equiparación y de inclusión. Los mercados ponen en marcha algunos dispositivos de igualación, pero, al mismo tiempo, desencadenan procesos que reproducen viejas asimetrías o generan otras nuevas. Al producir ganadores y perdedores, estimulan la iniciativa y la productividad, pero también dejan al margen a muchos y permiten que algunos pocos se apropien de porciones enormes de la riqueza social. La vía neoliberal no tiene respuestas adecuadas frente a estos dilemas. Además, hay que insistir en que, en las condiciones específicas de América Latina, la aplicación de las recetas neoliberales propició el saqueo financiero y una mayor concentración de los ingresos. Otra de sus grandes limitaciones se encuentra en la paradoja educativa: en las últimas décadas, millones de latinoamericanos incrementaron sus niveles de escolaridad y capacitación, pero sus ingresos y sus oportunidades de empleo no solo no mejoraron: en muchos casos, se deterioraron, ya que la estructura de empleo se hizo más excluyente. En el periodo de hegemonía neoliberal, las tasas de crecimiento de los países de la región fueron mediocres, por decir lo menos. Cualquier política de combate contra la desigualdad tiene que preocuparse por una distribución más equitativa de los activos individuales, pero esto no es suficiente. También es necesaria la equidad en las interacciones cotidianas y en las estructuras sociales.

El proyecto liberal no logró resolver la crisis de inclusión en América Latina. Incluso contribuyó a generarla, en la medida en que creó expectativas generalizadas

de prosperidad y de incremento del consumo. Como se señaló más arriba, las propuestas incumplidas de este proyecto, junto a su éxito parcial (el incremento en la exposición a las lógicas de mercado, pero en condiciones precarias para la mayoría de la población), fueron decisivas para desencadenar la segunda crisis de incorporación en la región. Los programas de transferencias monetarias condicionadas para combatir la pobreza han sido paliativos importantes, pero no ofrecen una alternativa de inclusión digna y sólida. Algunos estudios muestran que producen una ciudadanía de segunda clase o una inserción precaria y clientelar (Hevia 2007, Rivera 2010). El proyecto liberal ofreció algunas alternativas de inclusión, pero muy segmentadas. Solo algunos sectores de la población lograron insertarse de manera adecuada en el nuevo modelo económico centrado en la exportación, mientras que muchos otros lo hicieron de manera precaria. Además, la vía liberal genera muchas nuevas incertidumbres, ya que el acceso a la educación, al empleo, a la salud, a la seguridad social y a otros satisfactores básicos queda sujeto a los vaivenes de los mercados y al éxito individual dentro de ellos, lo que hace que, incluso en el mejor de los casos, la inclusión sea frágil e incierta. En términos generales, la vía liberal dio paso a un nuevo modelo de acumulación sin ser capaz de generar mecanismos adecuados de incorporación e inclusión para la mayoría de la población. Por ello, en los últimos años, los latinoamericanos han explorado otras vías.

Una segunda alternativa para enfrentar la crisis de inclusión en América Latina es la vía redistributiva, que enfatiza la acción del Estado para garantizar el acceso de la población, en particular la de escasos recursos, a los bienes básicos. El proyecto redistributivo tuvo mucha fuerza en América Latina en el periodo de sustitución de importaciones, con diferentes variantes: nacionalismo, populismo, desarrollismo y, en menor escala, socialismo y socialdemocracia. Las crisis de los años setenta y ochenta, así como el avance del neoliberalismo, lo desplazaron al segundo plano. Pero los planteamientos nacionalistas y estatistas no murieron. Renacieron con nuevos bríos y nuevos liderazgos en el siglo XXI: Hugo Chávez en Venezuela, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay, Cuauhtémoc Cárdenas y Manuel López Obrador en la Ciudad de México, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Daniel Ortega en Nicaragua, Fernando Lugo en Paraguay, además de la persistencia del socialismo cubano.

El proyecto redistributivo ve en el Estado el principal y mejor dispositivo para reducir las desigualdades y lograr la inclusión social. Su intervención, gravando los ingresos de los más ricos y orientando el gasto público en beneficio de los más pobres, sería la medida más eficaz para atemperar las asimetrías sociales. Para

combatir la desigualdad, apela al principio de redistribución, que compensa los desequilibrios creados por el mercado. La historia aporta muchos argumentos en favor de esta vía: en prácticamente todos los Estados modernos, el esquema de impuestos y gastos públicos reduce significativamente las desigualdades de ingresos creadas por la distribución primaria que opera en el mercado. En América Latina, los Estados de Bienestar no lograron la misma consolidación que en Europa, pero, aun así, en la época de sustitución de importaciones, este esquema disminuyó la pobreza absoluta en muchos países y, en algunos, se evitó que la brecha entre pobres y ricos siguiera creciendo. Sus logros en materia de reducción de desigualdades se explican por la capacidad de los gobiernos para captar cuantiosas proporciones de la riqueza social (por medio de los impuestos y otros dispositivos), emplearlas para otros fines, y promover también las economías de escala. De este modo, el Estado puede canalizar enormes sumas de dinero, centenares de miles de oportunidades de empleo, infraestructura, educación, salud y otros bienes y servicios que, si llegan hacia individuos, regiones y sectores desfavorecidos, compensan una parte significativa de las asimetrías.

En un sentido positivo, el proyecto redistributivo incluiría a las personas no solo como individuos participantes en los mercados, sino como ciudadanos. Esto tiene un potencial de inclusión muy importante, porque, por un lado, convierte a las personas en sujetos de derechos y, por otro, las vuelve miembros de la comunidad nacional. Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina, el ejercicio de la ciudadanía ha tenido muchas limitaciones y se ha visto influido por prácticas clientelistas y populistas, de manera que las políticas redistributivas con mucha frecuencia han incorporado a las personas más como clientes que como auténticos ciudadanos con derechos. Por otra parte, aunque el vínculo del individuo con la comunidad nacional puede ser más significativo que el vínculo con mercados impersonales, también es un vínculo de carácter individual, que puede erosionarse fácilmente frente a la persistencia de fenómenos de burocratismo, ineficacia y corrupción en las instituciones estatales que son las intermediarias de estos vínculos. Con frecuencia, se desdibuja la figura del ciudadano sujeto de derechos y predominan las del cliente o el beneficiario anónimo que reciben servicios proporcionados por la maquinaria estatal.

La historia señala que la capacidad del Estado para revertir las desigualdades enfrenta varios límites. Por un lado, no existe ninguna garantía de que los recursos del Estado sean aplicados en beneficio de toda la sociedad o de los más pobres. Siempre existe el riesgo de que una parte importante sea capturada por grupos de interés, dentro o fuera del gobierno. En el caso de América Latina, se ha documentado la capacidad de las élites para eludir el pago de impuestos y, a la

vez, obtener subsidios y prebendas gubernamentales. Muchos funcionarios del gobierno han hecho un uso patrimonialista de los recursos públicos, en su provecho o en el de sus familiares, socios y aliados. También han sido frecuentes las desviaciones clientelares en el manejo del presupuesto mediante el intercambio de recursos por apoyo político. Además de la corrupción, se han presentado otras asimetrías significativas, como en los casos de sectores medios y altos que resultan especialmente beneficiados por los apoyos públicos a la educación superior o los de zonas residenciales que capturan porciones significativas de la obra pública.

En segundo lugar, hay límites a la capacidad del Estado para captar recursos: si la economía de un país es débil o se encuentra en crisis, los ingresos del Estado serán asimismo reducidos, una situación que con frecuencia han enfrentado muchos gobiernos latinoamericanos. Además, el abuso fiscal, el endeudamiento excesivo o el gasto irresponsable del gobierno pueden hacer naufragar los proyectos de redistribución de la riqueza. La capacidad del Estado para compensar las asimetrías de ingresos no puede desligarse de la marcha eficiente de la economía. Las enormes carencias de América Latina han motivado que muchos seguidores de esta segunda vía apoyen el crecimiento del gasto estatal, sin poner suficiente atención a la productividad y al equilibrio de las finanzas públicas. Esta vieja falla parece estarse reeditando en la época contemporánea, ya que algunos de los nuevos gobiernos de izquierda aprovecharon los altos precios de ciertas materias primas para incrementar sus gastos, en ocasiones de manera irresponsable. La Venezuela de Hugo Chávez es un caso paradigmático.

Una tercera limitación de muchos proyectos redistributivos es que han favorecido de manera especial a ciertos sectores de la población; por ejemplo, a los trabajadores del sector formal, a los varones y a los miembros del grupo étnico hegemónico, en perjuicio de las mujeres y de los grupos étnicos tradicionalmente excluidos. El Estado de bienestar les falló a los grupos excluidos no porque desarrollara programas destinados a toda la población, sino porque en la práctica incumplió a su promesa de universalidad. Su ceguera frente a los procesos de exclusión y discriminación que operan sobre la base del género, la raza, la etnia, la nacionalidad, la religión o la opción sexual le impidió alcanzar a todos los sectores de la población, en particular a los que se encuentran en situaciones más desfavorables. En el caso de América Latina, lo más notorio ha sido la exclusión histórica de las poblaciones negras e indígenas que, durante siglos, se han visto en desventaja en lo que se refiere al acceso a educación y a sistemas de atención a la salud de buena calidad. Además, el peso del corporativismo y el clientelismo en la región han hecho que los sistemas de bienestar en América Latina tengan una estructura estratificada, dual o excluyente: mientras que los grupos más fuertes y

organizados obtienen servicios de buena calidad, otros están excluidos de ellos o reciben servicios de menor calidad (Filgueira 2005).

En los últimos lustros, en América Latina, se ha expresado con fuerza una tercera opción, a la que podría denominarse proyecto solidario, que, para enfrentar a la desigualdad, apela a las demandas y a los esfuerzos de las comunidades y de las agrupaciones de la sociedad civil. El incremento de partidarios de esta vía se nutre de los fracasos que han tenido tanto las sociedades orientadas primordialmente hacia el mercado como las que han tenido un alto grado de conducción estatal. Su argumento es que la solución está en fortalecer los vínculos de solidaridad en las comunidades y las asociaciones, que pueden desplegar proyectos de todo tipo sin orientarse solo por los fines de lucro (a diferencia de las empresas, que se rigen por las leyes del mercado) o por la lógica del poder (a diferencia de los organismos del Estado).

Además, estas asociaciones y comunidades pueden representar o ser especialmente sensibles a las necesidades y demandas de sectores tradicionalmente excluidos, tales como indígenas, negros, mujeres o migrantes. Esto puede ser muy relevante en la reducción de las desigualdades persistentes, ya que ayudaría a que los recursos lleguen a quienes siempre han estado al margen de ellos, a quienes tanto el Estado como el mercado han dejado fuera. También se argumenta que la solidaridad comunitaria y civil puede erradicar la discriminación y la exclusión en la vida cotidiana, que es un lugar crucial en su reproducción. En sentido positivo, los vínculos que proporcionan las pequeñas comunidades pueden ser mucho más sólidos y significativos que los que proporcionan instituciones impersonales y de gran escala como el Estado y los mercados. En lugar de incluir a las personas solo como individuos participantes en los mercados —como lo hace el proyecto liberal— o como beneficiarios anónimos de programas gubernamentales —como lo hace el proyecto redistributivo—, las incluiría como sujetos concretos, dotados de características específicas en lo referente a etnia, género y cultura, además de considerarlos miembros de colectivos emocionalmente significativos. Desde esta perspectiva, la reconstrucción de la solidaridad comunitaria se presentaría como la gran respuesta a la crisis de inclusión en la época contemporánea. Sin embargo, la inclusión que ofrece el proyecto solidario también tiene aristas negativas. Con frecuencia, se subordinan los derechos individuales a las dinámicas grupales. Al incluir a la persona solo como miembro de un colectivo, pueden fomentarse vínculos corporativos y autoritarios que limitan los derechos de inclusión de las personas. Además, la inclusión privilegiada de un determinado grupo con frecuencia implica la exclusión de otros grupos rivales o, simplemente, diferentes.

En las últimas décadas, América Latina ha experimentado una extraordinaria proliferación de iniciativas civiles, que incluyen movimientos sociales, consejos de participación, asociaciones sin fines de lucro, agrupaciones filantrópicas, asociaciones civiles y muchas otras. Se trata de un abigarrado conjunto de acciones, muchas de ellas contestatarias, que se oponen o discrepan de los gobiernos y de los partidos políticos que han sido hegemónicos. Quizás uno de sus mayores aportes ha sido que han dado voz a sectores excluidos; han sido vehículo para las demandas de los pobres urbanos y rurales, de los negros e indígenas, de los desempleados y subempleados, de grupos feministas y ambientalistas que, en alianza con sectores de la clase media, se han constituido en importantes actores políticos en el presente latinoamericano. La vía solidaria también tiene una vertiente multiculturalista: defiende la diversidad y pone en el centro el principio del reconocimiento. Postula que no podrá lograrse una verdadera equidad si no se reconocen los derechos a la diferencia cultural, religiosa, de género o de opción sexual. Critica las concepciones liberales de ciudadanía universal y defiende nociones de ciudadanía cultural que tomen en cuenta la diversidad.

En relación con la desigualdad, el proyecto solidario intenta revertir las inequidades persistentes mediante políticas y acciones dirigidas específicamente hacia sectores de la población que han estado tradicionalmente excluidos: programas de acción afirmativa para mujeres, negros e indígenas; reconocimiento del carácter pluricultural de las sociedades latinoamericanas; propuestas de autonomía; respeto a las minorías; o proyectos de microdesarrollo y etnodesarrollo.

Las acciones e iniciativas que he agrupado aquí —de manera muy general y esquemática— dentro del proyecto solidario han traído viento fresco a la región y tienen un potencial importante para revertir la crisis de inclusión. Pero también tienen serios problemas y limitaciones. Una de las más serias es que pecan de un particularismo que, a largo plazo, es difícil de conciliar con el ideal de la igualdad ciudadana universal. Las medidas de acción afirmativa y de redistribución de recursos hacia grupos específicos tienen sentido como medidas transitorias para revertir añejas disparidades. Pero si, en lugar de ser dispositivos temporales, se anquilosan como derechos permanentes de unos grupos en detrimento de otros, se corre el riesgo de esencializar y endurecer las barreras y clasificaciones que separan a indígenas y no indígenas, a hombres y mujeres, a blancos y no blancos. Esto es peligroso porque, además de ser fuente de constantes conflictos, reproduce las distinciones y fronteras simbólicas y emocionales que han estado entre los medios fundamentales para la construcción de desigualdades y para la exclusión de algunos grupos sociales. En este sentido, se conservan los principios de enclavamiento que sostienen la apropiación desigual de los bienes (Bourdieu 1988:

247). Esto también abre la puerta para que los grupos más activos y movilizados capturen derechos y beneficios particulares en lugar de que se consoliden derechos universales para todos los ciudadanos, independientemente de su género, de su identidad cultural o de sus características étnicas. Dicho de otra manera, el proyecto de la sociedad civil y las comunidades podrá aportar mucho si conduce a un particularismo transitorio que después se anule a sí mismo al desembocar en una sociedad más incluyente, en la que se haga realidad la promesa moderna de la igualdad ciudadana. Por el contrario, si da lugar a un particularismo estructural, solo permitirá la inclusión de algunos grupos, los más fuertes, organizados y movilizados, manteniéndose la exclusión del resto.

Otro problema de la vía solidaria es que idealiza a las comunidades y a la sociedad civil, a las que considera instancias prístinas ajenas a intereses económicos y políticos. Lejos de ello, son espacios que, al igual que el Estado y el mercado, están atravesados por intereses y contradicciones que pueden dar lugar a inequidades. Muchas veces, la vía solidaria peca de ingenuidad al plantear que en la sociedad contemporánea es posible salirse del Estado y del mercado. Puede ocurrir esto temporalmente o en pequeña escala, pero es imposible como una alternativa a largo plazo para el conjunto de la humanidad. La desconexión respecto del poder estatal o frente a los mercados puede ser una táctica transitoria, adecuada para evitar los abusos, acumular fuerzas y promover mecanismos económicos y políticos más incluyentes. Pero, cuando la desconexión deja de ser una táctica y se convierte en estrategia de largo plazo, puede acentuar las dinámicas de exclusión. Otro problema de esta vía es su carácter disperso y molecular. Si no logra penetrar en las estructuras mayores de la sociedad, puede quedar como un cúmulo de pequeñas experiencias, sin duda innovadoras y sugerentes, pero que dejan intactas o casi intactas las estructuras de los Estados y los mercados.

Por separado, ninguna de estos tres proyectos (el liberal, el redistributivo y el solidario) parece suficiente para avanzar de manera consistente hacia una mayor igualdad en América Latina, que permita superar tanto las desigualdades persistentes como la crisis de inclusión que ha experimentado la región en los últimos lustros. Es necesario construir puentes entre ellos, buscar otra opción que los integre críticamente. Ese es el espíritu de lo que llamo la cuarta vía para enfrentar la desigualdad y la exclusión, que, desde una perspectiva multidimensional, trata de atacar los mecanismos que producen desigualdades en el mercado, en el Estado y en la sociedad, ya que la desigualdad se produce en todas estas instancias.

La cuarta vía no apela a un principio de igualdad y de inclusión diferente a los de los otros tres proyectos. Más bien, apunta hacia la sinergia y complementariedad entre ellos. No descarta la libre competencia, la redistribución de recursos, ni

la reciprocidad y el apoyo preferencial a grupos históricamente excluidos. Asume la importancia que tienen estos tres principios, pero señala sus limitaciones y busca puentes y balances entre ellos. Por ello, una tesis central de la cuarta vía es afirmar la necesidad de contrapesos entre los mecanismos de igualación e inclusión. Cada uno de ellos tiene consecuencias igualadoras e incluyentes (igualdad de oportunidades, redistribución de la riqueza y reconocimiento de la diversidad), pero también tienen efectos perversos que generan otro tipo de desigualdades y exclusiones (la concentración de la riqueza, el paternalismo-clientelismo y el particularismo), por lo que se requieren balances y contrapesos para que desplieguen todas sus potencialidades y se reduzcan al mínimo sus consecuencias negativas.

Por ejemplo, las empresas y los mercados se orientan hacia la eficiencia y la productividad, pero requieren la regulación del Estado (mediante impuestos, normas, vigilancia o programas de empleo) para evitar la monopolización, los desequilibrios sectoriales y regionales y el incremento del desempleo, así como el contrapeso de las agrupaciones civiles y las comunidades (mediante consejos consultivos, sindicatos, mecanismos de diálogo social y organismos de certificación social) para impulsar códigos de ética, fomentar la responsabilidad social de las empresas y promover la inclusión de sectores en desventaja. A su vez, las políticas económicas y sociales del Estado se rigen por la ciudadanía universal y la redistribución de la riqueza, pero requieren el equilibrio de las lógicas de mercado (mediante coinversiones con el capital privado, mecanismos de auditoría y participación de los sectores productivos) para garantizar eficiencia, productividad y uso adecuado de los recursos, así como el balance de las lógicas civiles y comunitarias (mediante diferentes mecanismos de participación social y comunitaria) para lograr que la redistribución de recursos tenga un mayor alcance y llegue a los sectores más desfavorecidos. Por último, los esfuerzos de organismos civiles y comunitarios se orientan al reconocimiento de la diferencia, la reciprocidad y la inclusión, pero, para evitar el particularismo y los privilegios de los grupos más fuertes y organizados en detrimento de los más débiles y fragmentados, deben ser contrarrestados mediante regulaciones e intervenciones públicas que garanticen la equidad ciudadana, el acceso universal y la rendición de cuentas, así como por mecanismos que promuevan la eficacia y igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos.

La otra tesis central de la cuarta vía es que deben articularse las políticas de igualación en los distintos niveles de poder. No basta con buscar la nivelación de las dotaciones y capacidades individuales. Es necesario modificar las estructuras sociales en sentido igualitario y lograr la equidad en las interacciones cotidianas. El ejemplo de la igualdad en el empleo puede ayudar a entender esta articulación. Por un lado, se necesita atender la propuesta liberal de brindar a todos los

individuos oportunidades educativas que los capaciten para conseguir un buen empleo. Pero si no se modifican las estructuras económicas, habrá pocos empleos dignos, por lo que hay que tomar en cuenta las propuestas del proyecto redistributivo, en el sentido de que la política económica del Estado debe otorgar prioridad a la creación de empleos y garantizar un ingreso mínimo a todos los ciudadanos. Pero incluso estas medidas serían insuficientes si en las dinámicas cotidianas de los mercados de trabajo hubiera discriminación hacia las mujeres y las minorías étnicas, por lo que habría que escuchar también las propuestas civil-comunitarias en torno a políticas incluyentes de empleo. El principio de libre competencia supone una igualdad entre los participantes en el mercado, con los mismos derechos y obligaciones para todos, que deben sujetarse a las mismas reglas del juego. Es fundamental para la existencia de igualdad de oportunidades. El principio de la redistribución estatal es clave para lograr una mayor igualdad de bienestar para todos los ciudadanos. Por su parte, el principio del reconocimiento de las diferencias es fundamental para incluir a los sectores sociales más diversos.

En síntesis, para enfrentar la crisis de incorporación que vive América Latina, es necesario construir alternativas institucionales que posibiliten la inclusión de los latinoamericanos y latinoamericanas en varias dimensiones: en primer lugar, garantizar la inclusión como agentes económicos con acceso digno a la producción, al crédito, al empleo y al consumo; en segundo lugar, la inclusión política como ciudadanos de pleno derecho con acceso a sistemas universalistas de educación, salud y seguridad social; por último, la inclusión social y cultural como seres humanos que participan en diversos grupos y comunidades. La segunda crisis de inclusión ha provocado en la región inestabilidad política, conflictos, diversas formas de anomia y numerosos desajustes institucionales, pero también representa la oportunidad de construir sociedades más incluyentes e igualitarias que las que han existido hasta el momento en América Latina. Si se aprovecha esta oportunidad, la región puede avanzar hacia la reducción del déficit estructural de inclusión que la ha caracterizado durante mucho tiempo.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

AGAMBEN, Giorgio

2004 *Estado de excepción. Homo sacer II*. Barcelona: Pre-textos.

AHUMADA, Consuelo

1996 *El modelo neoliberal*. Bogotá: El Ancora Editores.

ALMARAZ, Sergio

2009 *Obra completa*. La Paz: Plural.

ÁLVAREZ, Sonia y Arturo ESCOBAR

1992 *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*. Boulder: Westview Press.

AMES, Patricia

1999 “El poder en el aula: un estudio en escuelas rurales andinas”. En Tanaka, Martín. (comp.) *El poder visto desde abajo: educación, democracia y ciudadanía en espacios locales*. Lima: IEP.

2001 *¿Libros para todos? Maestros y textos escolares en el Perú rural*. Lima: CIES/IEP.

2008 “Equidad y Educación rural”. En *Revista Foro Educativo*. Año V, n.º 13: 6-12. Disponible en <[http://www.foroeducativo.org/admin/images/menues/listado/archivo\\_201.pdf](http://www.foroeducativo.org/admin/images/menues/listado/archivo_201.pdf)>.

AMES, Patricia, Vanessa ROJAS y Tamia PORTUGAL

- 2010 *Continuidad y respeto por la diversidad: Fortaleciendo las transiciones tempranas en el Perú*. Cuadernos sobre Desarrollo Infantil Temprano, La Haya: Fundación Bernard van Leer.

AMNISTÍA INTERNACIONAL

- 2007 *Sindicalismo en Colombia. Homicidios, detenciones arbitrarias y amenazas de muerte*. Madrid: Amnistía Internacional.

ARCHILA, Mauricio

- 2003 *Idas y venidas, vueltas y revueltas: Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. Bogotá: CINEP/ICANH.
- 2008 “Los movimientos sociales (1958-2006)” en Ocampo, José Fernando (ed.). *Historia de las ideas políticas en Colombia*: 345-376. Bogotá: Taurus.

AZOGUE GUARACA, Abrahan

- 2009 *San Roque como espacio de acogida*. Quito: Documento de trabajo proyecto de investigación FLACSO/Fundación Heifer.

BABB, Sarah

- 2006 “Del nacionalismo al neoliberalismo: el ascenso de los nuevos Money doctors en México”. En *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*: 129-150 (Jairo Estrada editor). Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia.

BAJTÍN, Mijail

- 1998 *La cultura popular en la Edad Media y el Renacimiento*. Madrid: Alianza Editorial.

BANCO MUNDIAL

- 2007 *Informalidad-escape o exclusión*. Washington: Banco Mundial.

BARRIENTOS, Armando

- 2007 “Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America”, draft version, Sussex: IDS, University of Sussex.

BAUMAN, Zygmunt

- 2006 *Vivir con extranjeros*. Barcelona: Arcadia.

BENJAMIN, Walter

- 1993 *Poesía y Capitalismo. Iluminaciones II*, Madrid: Taurus.
- 2005 *Libro de los pasajes*. Madrid: Akal.

BIELSCHOWSKY, Ricardo

- 1998 “Evolución de las ideas de la CEPAL” en *Revista de la CEPAL*: 21-45. Número extraordinario.

BIGLAISER, Glen

- 2002 “The internationalization of Chicago’s Economics in Latin America” en *Economic Development and Cultural Change*: 269-286.

BOLETÍN CIUDAD SEGURA

- 2009 *Boletín Ciudad Segura*, n.º 29, “Mercados de bienes robados”. Programa de Estudios de la Ciudad. FLACSO-Ecuador.

BOURDIEU, Pierre

- 1988 *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.

BRUCE, Jorge

- 2007 *Nos habíamos choleado tanto. Psicoanálisis y Racismo*. Lima: Universidad San Martín de Porres.

BRUTON, Henry

- 1988 “A reconsideration of import substitution”. En *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, n.º 2: 903-936.

BUSTOS, M. A.

- 2005 “La política, la intervención económica y el manejo fiscal en Colombia”. En *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, n.º 47. Disponible en texto completo en <[www.eumed.net/cursecon/ecolat/co](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co)>.

CABALLERO, Carlos

- 2008 “Albert Hirschman en Colombia y la planeación del desarrollo”. En *Revista Desarrollo y Sociedad*, n.º 62: 165-199.

CABRERA GALVIS, Mauricio

- 2010 “Aumento de la desigualdad en la era Uribe”, Columna “Sugestiones” aparecida en varios periódicos de Colombia (25 de julio).

CALDEIRA, Teresa

- 2007 *Ciudad de Muros*. Buenos Aires: Gedisa.

CALLIRGOS, Juan Carlos

- 1993 *El racismo: la cuestión del otro (y de uno)*. Lima: DESCO.
- 2006 *Percepciones y discursos sobre etnicidad y racismo: aportes para la educación intercultural bilingüe*. Lima: CARE.

CÁRDENAS, Nora

- 2007 “¿Casas de espera o casas que desesperan? Estrategias interculturales en los servicios de salud”. En Barrig, Maruja (ed.). *Fronteras interiores: identidad, diferencia y protagonismo de las mujeres*: 141-158. Lima: IEP.

CARDOSO, Fernando Henrique y Alejandro FOXLEY (eds.)

- 2009 *América Latina Desafíos da Democracia e do Desenvolvimento-Governabilidade, globalización e políticas económicas para além da crise*. São Paulo: Editora Campos e Instituto Fernando Henrique Cardoso.

CAZAMAJOR, Philippe y Luz del Alba MOYA

- 1984 *La red de ferias y mercados de Quito*. Quito: Documentos de investigación, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, ORSTOM.

CECCHINI, Simone y Andras UTHOFF

- 2007 “Reducción de la Pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina”. En *Serie Políticas Sociales*, n.º 136. Santiago de Chile: CEPAL.

CENTENO, Miguel Ángel

- 1994 *Democracy within reason. Technocratic revolution in Mexico*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

CENTENO, Miguel Ángel y Patricio SILVA (eds.)

- 1997 *The politics of expertise in Latin America*. Nueva York: St. Martin's Press.

CEPAL-COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

- 2009a *Estudio Económico para América Latina y el Caribe 2008-2009*. Santiago de Chile: CEPAL.
- 2009b *Integración Regional Latinoamericana*. Documento en línea: <[www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4235/capi.htm](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4235/capi.htm)>.

CHÁVEZ, Gonzalo

- 2010 “La economía política de los recursos naturales en Bolivia”. Ponencia presentada al seminario internacional: *Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales: una perspectiva desde los países andinos* (28-30 de junio). Lima: IEP.

CHIRIF, Alberto

- 2010 “La propiedad comunal en la mira: El perro glotón y su misterioso capital”. Disponible en: <<http://www.iwgia.org/sw40729.asp>>.

## CLAVIJO, Sergio

- 2001 “Fallos y fallas económicas de las Altas Cortes. El caso de Colombia, 1991-2000”. Disponible en: <<http://www.banrep.gov.co/documentos/presentaciones-discursos/pdf/corte1100.pdf>>.

## CONDARCO, Ramiro

- 1966 *Zarate, el temible Willka*. La Paz.

## CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 2010 *El laberinto de la seguridad*. Bogotá: Contraloría General de la República.

## CORONADO, Sergio

- 2010 “Política social 2002-2010. Pocos avances, grandes interrogantes”. En *Cien Días Vistos por Cinep*, n.º 70. (Ago.). Bogotá. Disponible en línea en: <<http://www.cinep.org.co/node/1035>>.

## CUÉLLAR, María Mercedes

- 2009 *Los sindicatos y la asignación del ingreso en Colombia*. Bogotá: Uniandes/Asobancaria.

## CVR-COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

- 2003 *Informe final*. Lima: CVR.

## DE LA CADENA, Marisol

- 1996 “Las mujeres son más indias”. En Ruiz Bravo, Patricia. (ed.) *Detrás de la puerta: hombres y mujeres en el Perú de hoy*: 181-202. Lima: PUCP.
- 1997 *La decencia y el respeto*. Lima: IEP.
- 1998 “El racismo silencioso y la superioridad de los intelectuales en el Perú”. En *Socialismo y Participación*, n.º 83: 85-109. Lima.
- 2004 *Indígenas mestizos*. Lima: IEP.
- 2007 “¿Son los mestizos híbridos? Las políticas conceptuales de las identidades andinas”. En De la Cadena, Marisol. (ed.). *Formaciones de indianidad. Articulationes raciales, mestizaje y nación en América Latina*: 83-116. Popayán: Envión Editores.

## DEL ÁLAMO, Óscar

- 2010 “Crecimiento con desigualdad en el Perú: un escenario de Conflictos”. En *Argumentos*, Año 4, n.º 1. Lima: IEP. Disponible en: <[http://revistargumentos.org.pe/crecimiento\\_con\\_desigualdad\\_en\\_el\\_peru\\_.html](http://revistargumentos.org.pe/crecimiento_con_desigualdad_en_el_peru_.html)>.

- DELGADO, Álvaro, Martha Cecilia GARCÍA y Ana María RESTREPO  
 2010 “Que se mueran los feos. Los movimientos sociales durante la era de Uribe” en *Cien Días Vistos por Cinep*, n.º 70. Agosto. Bogotá.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ  
 [Varios años] Informe de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Disponible en: <www.defensoria.gob.pe/inform-varios.php>.
- DEGREGORI, Carlos Iván  
 1993 “Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú” en Adrián, Alberto (ed.). *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*: 113-133. Lima: IFEA/IEP.
- DELEUZE, Gilles  
 1999 *Conversaciones 1972-1990*. Valencia: Pre-textos.
- DERRIDA, Jacques  
 2006 *La hospitalidad*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.
- DEZALAY, Ives y Bryant GARTH  
 2002 *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*. Chicago: The University of Chicago Press.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (ed.)  
 1996 *Technopols freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- EARLS, John  
 2006 *La agricultura andina ante una globalización en desplome*. Lima: CISEPA-PUCP.
- ECHAVARRÍA, Hernán  
 1987 “El Fracaso del Pacto Andino”. En el diario *El Espectador*, Febrero y marzo. Disponible en: <<http://www.acceconomicas.org.co/documents/EI%20fracaso%20del%20Pacto%20Andino.pdf>>.
- ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
 2006 *Shaping the Future of Social Protection. Access, Financing and Solidarity*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ESCUELA NACIONAL SINDICAL  
 2010 *Informe nacional de coyuntura económica, laboral y sindical en 2009*. Medellín: ENS.

ESPING-ANDERSEN, Gosta

- 1993 *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- 2000 *Fundamentos sociales de las economías industriales*. Ariel: Barcelona.
- 2002 *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- 2003 *Communitas: origen y destino de la comunidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- 2005 *Immunitas: protección y negación de la vida*. Buenos Aires: Amorrortu.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo

- 2004 *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- 2010 *Derechos del capital. Dispositivos de protección y estímulos a la acumulación en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (ed.)

- 2005 *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo y José Francisco PUELLO

- 2005 “Élites intelectuales y tecnocracia”. En *Colombia Internacional*, n.º 62: 100-119. Bogotá.

FAJARDO, Margarita

- [s/a] *Autonomía o colonialidad del saber: la investigación económica en el CEDE, 1965-1972*. Disponible en: <[http://economia.uniandes.edu.co/media/files/maria\\_margarita\\_fajardo\\_paper](http://economia.uniandes.edu.co/media/files/maria_margarita_fajardo_paper)>.
- 2008 *El tránsito suave de la teoría económica a través de las relaciones norte-sur en el área de población y desarrollo durante la Guerra Fría: el caso del CEDE*. Bogotá: Serie Documentos CEDE.

FILGUEIRA, Fernando

- 2005 *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises, and Aftermath of Universal, Dual, and Exclusionary Social States*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Project on Social Policy and Democratization.
- 2007 *Cohesión, riesgo y arquitectura de la protección social en América Latina*. Nueva York: División de Desarrollo Social, CEPAL, Naciones Unidas.

FILGUEIRA, Fernando, Luis REYGADAS, Juan Pablo LUNA, y Pablo ALEGRE

- 2011 “Shallow states, deep inequalities and the limits of conservative modernization: the politics and policies of incorporation in Latin America”. En

Blofield, Merike (ed.), *The great gap: inequality and the politics of redistribution in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.

FINER, Matt y Martí ORTA-MARTÍNEZ

2010 "A second hydrocarbon boom threatens the Peruvian Amazon: trends, projections, and policy implications". En *Environmental Research Letters* 5. Disponible en línea en: <<http://iopscience.iop.org/1748-9326/5/1/014012/fulltext>>.

FINOT, Ivan

2003 *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Serie Gestión Pública, n.º 38. Santiago de Chile: CEPAL.

FLORES-GALINDO, Alberto

1998 *Buscando un inca. Identidad y utopía en los Andes*. Lima: Horizonte.

FOURCADE-GOURINCHAS, Marion y Sarah L. BABB

2002 "The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries". En *The American Journal of Sociology*, vol. 108, n.º 3: 533-579 (noviembre).

GARCÍA, Alan

2010 "El síndrome del perro del hortelano". En diario *El Comercio*, Lima, 28 de octubre.

GARCÍA, Mariel

2010 "El discurso del perro del hortelano y las articulaciones actuales entre política y medios de comunicación en el Perú". En Portocarrero, Gonzalo; Juan Carlos Ubilluz y Vich, Víctor (eds.). *Cultura política en el Perú: 127-140*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio et ál.

2005 *Sociedad de emergencia: acción colectiva y violencia en Colombia*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

GÓMEZ BUENDÍA, Hernando (coord.)

2003 *El conflicto, callejón con salida*. Bogotá: PNUD.

GONZÁLEZ, Jorge Iván

2010 "Más inversión, más pobreza y más desigualdad". En *Cien Días Vistos por CINEP*, n.º 70 (agosto). Bogotá. Disponible en: <<http://www.cinep.org.co/node/988>>.

GOOTENBERG, Paul

- 2004 “Desigualdades persistentes en América Latina: historia y cultura”. *Alteridades* 14 (28): 9-19.

GROMPONE, Romeo

- 2005 *La escisión inevitable: partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: IEP.

GRUPO COLOMBIANO DE SEGURIDAD INTEGRAL (CSI)

- 2010 “Informe Anual de la CSI junio de 2010”. Bogotá.

HALL, Gillete y Harry Anthony PATRINOS (eds.)

- 2006 *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina, 1994-2004*. Bogotá: Banco Mundial.

HARDT, Michael y Antonio NEGRI

- 2006 *Multitud*. Madrid: Random House/Mondadori.

HASENBALG, Carlos y Nelson DO VALLE SILVA (eds.)

- 2003 *Origens e Destinos- Desigualdades sociais ao longo da vida*. Río de Janeiro: IUPERJ y FAPERJ.

HEINTZ, Meter

- 1964 *Un paradigma sociológico del desarrollo, con especial referencia a América Latina*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

HERRERA, Javier

- 2010 “Desigualdades, aspiraciones económicas y la percepción sobre el funcionamiento de la democracia en el Perú”. Ponencia presentada en el seminario internacional: “Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales: una perspectiva desde los países andinos” (28-30 de junio). Lima: IEP.

HEVIA, Felipe

- 2007 El programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Tesis de doctorado. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

HIRSCHMAN, Albert

- 1958 *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.  
1989 *Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado y otros ensayos más recientes*. México: Fondo de Cultura Económica.

HUAYHUA, Margarita

- 2006 *Discriminación y exclusión: políticas públicas de salud y poblaciones indígenas*. Lima: IEP.

HUBER, Ludwig, Patricia ZÁRATE, Anahí DURAND, Óscar MADALENGOITIA, y Jorge MOREL

- 2009 *Programa Juntos: Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas-Estudios de caso de seis distritos rurales del Perú*. Lima: UNFPA/IEP/UNICEF.

HUMPHREY, John

- 1995 "Industrial Organization and Manufacturing Competitiveness in Developing Countries". En *Special Issue of World Development*, 23 (1): 149-162.

HUNEEUS, Carlos

- 2000 "Technocrats and politicians in an authoritarian regime. The 'Odeplan boys' and the 'Gremialists' in Pinochet's Chile". En *Journal of Latin American Studies*, vol. 32: 461-501.

KALMANOVITZ, Salomón

- 1986 *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- 2002 *Abogados y economistas en la América Latina*. Bogotá: ILSA.

KARAMESSINI, María

- 2007 "Changes in the Southern European social model over recent decades: the resilience of labour market segmentation and familialism in an era of transformation". Revised paper for publication, *International Labour Review*.

KINGMAN GARCÉS, Eduardo

- 1992 "Ciudades de los Andes: homogeneización y diversidad" en *Ciudades de los Andes*: 9-52. Quito: IFEA-Ciudad.
- 2006 *La ciudad y los Otros. Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO/Universitat Rovira i Virgili.
- 2010 "Ciudad, seguridad y racismo". Ponencia presentada al seminario internacional: *Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales: una perspectiva desde los países andinos* (28-30 de junio). Lima: IEP.

LACCHINI, Carlos y Guillermo ZUCCOTTI

- 2010 *Importancia de la contributividad en el sistema de Seguridad Social. Elementos de análisis para la inclusión social en América Latina*. Documento de Trabajo. Proyecto de Seguridad Social para Organizaciones Sindicales.

LACLAU, Ernesto

- 2006 *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.

LARSON, Brooke

- 2007 “La invención del indio iletrado: la pedagogía de la raza en los Andes bolivianos”. En *Formaciones de indianidad: Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Popayán: Envión Editores, pp. 117-147.

LÉVINAS, Emmanuel

- 2002 *Totalidad e infinito: ensayo sobre la exterioridad*. Salamanca: Ediciones Sígueme.

LIPSET, Seymour y Stein ROKKAN

- 1967 *Party systems and voter alignments: cross national perspectives*. Toronto: The Free Press.

LÓPEZ, Sinesio

- 1997 *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.

LOVE, Joseph L.

- 2005 “The Rise and Decline of Economic Structuralism in Latin America: New Dimensions”. En *Latin American Research Review*, vol. 40, n.º 3: 100-125.

MANRIQUE, Nelson

- 1992 “Cristianos y musulmanes. El imaginario colonial del descubrimiento de América”. En *Márgenes*, n.º 9: 93-140.
- 2009a “Rezagos de una monarquía”. En Oxfam, *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú 2008-2009*. Lima: Oxfam.
- 2009b “Algunas reflexiones sobre el colonialismo, el racismo y la cuestión nacional”. En *La piel y la pluma: escritos sobre literatura, etnicidad y racismo*. Lima: SUR, pp. 11-28.

MATYAS, Eduardo

- 2010 “La ‘seguridad democrática’: otro falso positivo”. En *Uribe 2002-2010*. El día después. Bogotá: Desde Abajo. Disponible en línea en <<http://www.dhcolombia.info/spip.php?article869>>.

MAYER, Enrique

- 2004 *Casa, chacra y dinero: economías campesinas y ecología en los Andes*. Lima: IEP.

MAYOUX, Linda

- 2001 “Jobs, Gender and Small Enterprises: Getting the Policy Environment Right”. Seed Working Paper, n.º 15, Series on Women’s Entrepreneurship Development and Gender in Enterprises. WEDGE/OIT.

MELUCCI, Alberto

- 1991 “La acción colectiva como construcción social”. En *Estudios Sociológicos*, vol. 9, n.º 26: 357-364.

MÉNDEZ, Cecilia

- 1996 Incas sí, indios no: Apuntes para el estudio del nacionalismo criollo en el Perú. Lima: IEP.
- 2006 “Las paradojas del autoritarismo: ejército, campesinado y etnicidad en el Perú, siglo XIX al XX”. En *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 26: 17-34. Quito: FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Quito.
- 2007 “Racismo y democracia, una paradoja solo aparente”. En el *blog* de Tanaka, Martín, *Virtù e Fortuna*. Disponible en: <<http://martintanaka.blogspot.com/2007/08/sobre-racismo-y-democratizacin-cecilia.html>>.
- 2009 “Militares populistas. Ejército, etnicidad y ciudadanía en el Perú”. En Sandoval, Pablo (ed.). *Repensando la subalternidad. Miradas críticas desde/ sobre América Latina*: 561-598. Lima: IEP/SEPHIS.

MESCLIER, Evelyn

- 2001 “De la complementariedad a la voluntad de “aplanar los andes”: representaciones de la naturaleza y pensamiento económico y político en el Perú del siglo XX”. En *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, vol. 30, n.º 3: 541-562.

MINCHOM, Martín

- 2007 *El pueblo de Quito. 1690-1810*. Demografía, dinámica sociorracial y protesta popular. Quito: FONSA.

MISAS, Gabriel

- 2002 *La ruptura de los 90, del gradualismo al colapso*. Bogotá: Universidad Nacional.

MONTECINOS, Verónica

- 1998 “Economists, politics and the State: Chile, 1958-1994”. En *CEDLA Latin American Studies*, n.º 80: 144-151.
- 2005 “Notas sobre la evolución e influencia de la tecnocracia económica en Chile”. En Jairo Estrada ed. *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia, pp. 151-174.

MOORE, Barrington

- 1966 *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.

MORALES, Juan Antonio

- 1989 *La transición de la estabilidad al crecimiento sostenido en Bolivia*. Documento de Trabajo. La Paz: ISEC/UCB.

MORENO, Alejandro

- 1999 *Political Cleavages: Issues, Parties, and the Consolidation of Democracy*. Boulder: Westview.

MUNGER, Frank

- 2002 *Laboring below the line*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

NUGENT, Guillermo

- 1992 *El laberinto de la choledad*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

NUREÑA, César

- 1996 “Incorporación del enfoque intercultural en el sistema de salud peruano: la atención del parto vertical”. En *Revista Panamericana Salud Pública*, n.º 26: 368-376, vol. 4. 2009

OBOLER, Suzanne

- 1996 *El mundo es racista y ajeno: orgullo y prejuicio en la sociedad limeña contemporánea*. Lima: IEP, Documento de Trabajo 74.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

- 2007 *Panorama laboral 2007. América Latina y el Caribe*. Lima y Ginebra: OIT, Oficina Regional por América Latina y el Caribe.

OLIART, Patricia

- 1995 “Poniendo a cada quien en su lugar: estereotipos sexuales y raciales en la Lima del siglo XIX”. En Panfichi, Aldo y Felipe Portocarrero (eds.). *Mundos interiores*. Lima: Universidad del Pacífico, pp. 261-288.
- 2006 “Los desafíos políticos, sociales y científicos de la megadiversidad”. En Eguren, Fernando; Patricia Oliart; y María Isabel Remy (eds.). *Perú: El problema agrario en debate: SEPIA X*. Lima: SEPIA, pp. 468-474.

ORLOVE, Benjamin

- 1993 “Putting race in its place: order in colonial and postcolonial Peruvian geography” en *Social Research*, n.º 60, vol. 2: 301-336.

PALACIOS, Marco

- 2001 “Saber es poder. El caso de los economistas colombianos”. En *De populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder*: 99-158. Bogotá: Editorial Planeta.

- 2003 *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia: 1857-1994*. Bogotá: Editorial Norma.
- POOLE, Deborah
- 1988 “Paisajes del poder en la cultura abigea del sur andino” en *Debate agrario*, n.º 3: 11-37. Lima.
- 2000 *Visión, raza y modernidad*. Lima: SUR.
- PORTOCARRERO, Gonzalo
- 1993 *Racismo y mestizaje*. Lima: SUR.
- 1998 *Razones de sangre. Aproximaciones a la violencia política*. Lima: PUCP.
- 2007 *Racismo y mestizaje y otros ensayos*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
- 2005 *Informe temático sobre desarrollo humano-La economía más allá del gas*. La Paz: PNUD.
- PRZEWORSKI, Adam, Michael ÁLVAREZ, José Antonio CHEIBUB, y Fernando LIMONGI
- 2000 *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- QUIJANO, Aníbal
- 1993 “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En Lander, E. (comp.). *La colonialidad del poder: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO/UNESCO, pp. 201-246.
- RAE, Douglas y Martin TAYLOR
- 1970 *The Analysis of Political Cleavages*. New Haven: Yale University Press.
- RANCIÈRE, Jacques
- 2006 *Política, policía, democracia*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- RESTREPO, Gabriel
- 2006 “La sociología ante sus cincuenta años”. En *Cuatro décadas de compromiso académico en la construcción de la nación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, pp. 379-405.
- RESTREPO, Gabriel et ál.
- 2007 “Los usos prácticos de la sociología”. En *Nómadas*, n.º 27: 142-157.

REYGADAS, Luis

- 2004 “Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional”. En *Política y Cultura*, 22: 7-25.
- 2010 “Desigualdades persistentes, crisis de inclusión y giro a la izquierda en América Latina”. Ponencia presentada al seminario internacional: “Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales: una perspectiva desde los países andinos”. (28-30 de junio). Lima: IEP.

REYGADAS, Luis y Fernando FILGUEIRA

- 2010 “Inequality and the incorporation crisis: the left’s social policy toolkit”. En Cameron, Maxwell y Eric Hershberg (eds.). *Latin America’s left turns: politics, policy and trajectories of change*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 171-192.

RIAÑO, Pilar

- 2009 “Desplazamiento interno en Medellín y refugio de colombianos en Ecuador”. En *Controversia*, n.º 193: 47-85. Bogotá: CINEP.

RIVERA, Martha Gabriela

- 2010 *Programa Oportunidades: discursos e identidad(es) colectiva(s) de la pobreza*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. México: FLACSO.

RIVERO, Rocío y Daniela DEL BOCA

- 2003 *The interaction between visitations and child support transfers in non-intact households*. Documento CEDE, n.º 2003-22. Bogotá.

RIVEROS, Luis

- 2003 “América Latina: de los viejos modelos económicos a un remedo de modelos en desuso”. Conferencia Magistral en el 51.º Congreso Internacional de Americanistas. Disponible en: <[http://www.uchile.cl/uchile.portal?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=conUrl&curl=558](http://www.uchile.cl/uchile.portal?_nfpb=true&_pageLabel=conUrl&curl=558)>.

SALDARRIAGA, Óscar

- 2003 *Del oficio del maestro: prácticas y teorías de la pedagogía moderna en Colombia*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio.

SALGADO, Mireya

- 2008 “El patrimonio cultural como narrativa totalizadora y técnica de gobernabilidad”. En *Revista Centro-H*, n.º 1: 13-25 (agosto).

SANTOS, Martín

- 2002 “La cuestión racial: un ajuste de cuentas en tiempos de globalización y posmodernidad”. *Debates en Sociología*, n.º 27: 133-171.

SARMIENTO, Libardo

- 2010 “Uribe 2001-2010, hecatombe social” en *Uribe 2002-2010. El día después*. Bogotá: Desde abajo. Disponible en: <<http://www.desdeabajo.info/index.php/ediciones/198-edicion-156/6790-uribe-2002-2010-hecatombe-social.html>>.

SCHMITZ, Hubert

- 1995 “Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry”. En *The Journal of Development Studies*, vol. 31, n.º 4: 529-566.

SEEKINS, Jeremy y Nicoli NATTRASS

- 2007 “Historical causes of contemporary inequality in South Africa”. Draft chapter for *Development Bank of South Africa’s 2007 South Africa Development Report*. Johannesburg.

SENNET, Richard

- 2001 *El declive del hombre público*. Barcelona: Península.

SERRES, François

- 2004 *Las élites administrativas en Colombia*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas. París: Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle, IHEAL.
- 2005 “Duelo de poder: javerianos vs. uniandinos dentro de la administración pública colombiana”. Diario *El Tiempo* (24 de febrero).

SILVA ROMERO, Marcel

- 1998 *Flujos y reflujos, reseña histórica de la autonomía del sindicalismo colombiano*. Bogotá: Universidad Nacional.

SMITH, Meter

- 2004 “Cycles of Electoral democracy in Latin America 1990-2000”. En *Working Paper*, n.º 6. Centre for Latin American Studies. Berkeley: University of California Press.

STOLCKE, Verena

- 1994 “Invaded Women: Gender, Race, and Class in the Formation of Colonial Society”. En Hendricks, M. y Parker, P. (eds.). *Women, “Race”, and Writing in the Early Modern Period: 272-286*. Nueva York: Routledge.

SUNKEL, Osvaldo

- 1997 *Conversación con Osvaldo Sunkel*. Disponible en: <<http://www.tamuk.edu/geo/urbana/sunkel.htm>>.

SVALLFORS, Stefan

- 2005 *Analyzing Inequality. Life chances and Social Mobility in Comparative Perspective*. Stanford: Stanford University Press.

TANAKA, Martín

- 2007a “Sobre “Eisha” y la discriminación”. En el blog de Martín Tanaka *Virtù e Fortuna*. Disponible en <<http://martintanaka.blogspot.com/2007/02/sobre-eisha-y-la-discriminacin.html>>.
- 2007b “Sobre la persistencia del racismo y la discriminación”. En el blog de Martín Tanaka *Virtù e Fortuna*. Disponible en <<http://martintanaka.blogspot.com/2007/02/sobre-la-persistencia-del-racismo-y-la.html>>.
- 2007c “Racismo, exclusión, marginalidad y CVR”. En el blog de Martín Tanaka *Virtù e Fortuna*. Disponible en <<http://martintanaka.blogspot.com/2007/02/racismo-exclusin-marginalidad-y-cvr.html>>.

TARROW, Sidney

- 1997 *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

THE WORLD BANK

- 2009 *World Development Indicators*. En World Bank Electronic Resources Data Set WDI. Washington.

THISTLE, Susan

- 2006 *From Marriage to the Market. The Transformation of Women's Lives and Work*. Berkeley: University of California Press.

THOMPSON, Sinclair

- 2007 “¿Hubo raza en Latinoamérica colonial? Percepciones indígenas de la identidad colectiva en los Andes insurgentes”. En: De la Cadena, Marisol. *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Popayán: Envión Editores, pp. 55-81.

TILLY, Charles

- 1998 *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- 2001 “Relational origins of inequality”. En *Anthropological Theory*, vol. 1, n.º 3: 355-372.

TOKMAN, Víctor

- 2007 “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”. En la *Serie Políticas Sociales*, n.º 130, Santiago de Chile: CEPAL.

TOURAINÉ, Alain

1990 *Movimientos sociales hoy*. Madrid: Hacer.

TRIVELLI, Carolina

2006 “Perú”. En Hall, Gillete y Harry Anthony Patrinos (eds.). *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina, 1994-2004*. Bogotá: Banco Mundial, pp. 219-243.

2008 *La persistente desigualdad entre indígenas y no indígenas en América Latina*. Documento de Trabajo n.º 22. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago: Rimisp.

TWANAMA, Walter

1992 “Cholear en Lima”. En *Márgenes*, n.º 5, vol. 9: 206-240.

UNESCO Y OREALC.

2008 *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo-SERCE: Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO.

UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

2007 *Dossier estadístico*. Vol. 17. La Paz: UDAPE.

UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

2008 *Dossier estadístico*. Vol. 18. La Paz: UDAPE.

URIBE, Consuelo

2009 *Surgimiento y evolución de la noción de desarrollo*. Bogotá: Mimeo.

VALDÉS, Juan Gabriel

1995 *Pinochet's Economists. The Chicago School in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.

VALDIVIA DEL RÍO, María de Fátima

2008 “El que no tiene de inga tiene de mandinga. Género, etnicidad y sexualidad en los estudios histórico-antropológicos afroperuanos”. En Lechini, G. (ed.). *Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina. Herencia, presencia y visiones del otro*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 211-224.

VALDIVIA, Néstor, Martín BENAVIDES, y Máximo TORERO

2007 “Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente”. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, pp. 603-655.

VALPY, FitzGerald

- 1998 “La CEPAL y la teoría de la industrialización”. En *Revista de la CEPAL*: 17, número extraordinario (octubre).

VICH, Víctor

- 2010 “El discurso sobre la sierra del Perú: la fantasía del atraso”. En *Crítica y Emancipación*, n.º 3: 155-168.

VILLA, William y Juan HOUGHTON

- 2004 *Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia, 1974-2004*. Bogotá: CECOIN/OIA.

WACQUANT, Loïc

- 2001a *Cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.  
2001b *Parias urbanos: marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.

WANDERLEY, Fernanda

- 2008 “Beyond Gas: Between the Narrow-Based and Broad-Based Economy”. En Crabtree, John y Lawrence Whitehead. *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 194-212.  
2009a *Crecimiento, empleo y bienestar social. ¿Por qué Bolivia es tan desigual?* La Paz: Plural.  
2009b “A Bolivia entre a mudança e a inércia. Regime de emprego e bem-estar social nos últimos vinte anos”. En José Maurício Domingues, Alice Guimarães, Aurea Mota y Fabricio Pereira da Silva (org.). *A Bolívia no espelho do futuro*. Belo Horizonte: Editora UFMG.  
2010 “La arquitectura político-institucional de las desigualdades en Bolivia”. Ponencia presentada al seminario internacional “Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales: una perspectiva desde los países andinos” (28-30 de junio). Lima: IEP.

WILSON, Fiona

- 2000 “Indians and Mestizos: Identity and Urban Popular Culture in Andean Peru”. En *Journal of Southern African Studies*, n.º 26, vol. 2: 239-253.

ZAVALA, Virginia

- 2007 “Una mirada a la formación docente en educación bilingüe intercultural en la zona andina de Perú”. En Cuenca, R; N. Nucinkis y V. Zavala (coords.). *Nuevos maestros para América Latina*. Madrid: Morata, pp. 162-189.

## ACERCA DE LOS AUTORES

**Patricia Ames** es doctora en Antropología de la educación por la Universidad de Londres y antropóloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus investigaciones están dedicadas a temas de educación rural, infancia, etnicidad, género y educación, interculturalidad, socialización política y literacidad. Se desempeña como investigadora en el Instituto de Estudios Peruanos. Entre sus últimas publicaciones se encuentran *Continuidad y respeto por la diversidad: Fortaleciendo las transiciones tempranas en Perú* (Fundación Bernard von Leer, 2010) y *Métodos para la investigación con niños* (Niños del Milenio, 2010), y ha coeditado el último volumen de *Perú: el problema agrario en debate-Seminario Permanente de Investigación Agraria* (SEPIA) XIII (SEPIA, 2010).

**Mauricio Archila** es doctor en Historia por la Universidad del Estado de Nueva York en Stony Brook, profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia e investigador asociado del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). Reconocido historiador de los movimientos sociales en Colombia, entre sus obras destacan *Cultura e identidad obrera: Colombia, 1910-1945* (CINEP, 1991) e *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990* (CINEP, 2003). Sus labores como investigador y docente le han valido importantes reconocimientos, como el Premio Nacional en Ciencias Sociales (2004) y la distinción de Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Colombia (2010).

**Felipe Burbano de Lara** es candidato a doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Se desempeña como profesor investigador del Programa de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en su sede de Ecuador. También es comentarista en el diario *Hoy*, de Quito. Es autor de diversos libros y artículos académicos acerca de los procesos políticos de Ecuador y América Latina. Entre sus publicaciones más recientes destaca su labor como coordinador del volumen *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX* (FLACSO, 2010).

**Anahí Durand** es magíster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en su sede de México, y licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Se desempeña como investigadora del Instituto de Estudios Peruanos. Ha recibido una serie de becas de instituciones como el Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); y ha obtenido el Premio François Bourricaud a la investigación en Ciencias Sociales y Humanas en el Perú (2009). Entre sus publicaciones destacan, junto a Roxana Barrantes y Patricia Zárate, *Te quiero pero no. Minería desarrollo y poblaciones locales* (IEP y Oxfam, 2005) y *Donde habita el olvido. Los (h)usos de la memoria y la fragmentación del movimiento social en la región San Martín (1985-1995)* (UNMSM, 2005).

**Eduardo Kingman** es doctor en Antropología Urbana por la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona, filósofo por la Universidad Católica de Quito y sociólogo por la Universidad Central de Ecuador. Actualmente es profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en su sede de Ecuador. Entre sus trabajos más recientes destacan: *Historia social urbana: espacios y flujos* y *La ciudad y los otros* (FLACSO, 2009), *Quito 1860-1940: higienismo, ornato y policía* (FLACSO y Universidad Rovira i Virgili, 2006).

**Luis Reygadas** es profesor de Ciencias Antropológicas en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Ha hecho una estancia posdoctoral en la Universidad Estatal de Nueva York y ha sido beneficiario de la prestigiosa beca Rockefeller. Es autor, entre otros textos, de *Ensamblando culturas: diversidad y conflicto en la globalización de la industria* (Gedisa, 2000); *La apropiación. Destejando las redes de la desigualdad* (Anthropos, 2007) y recientemente ha editado, junto con Paul Gootenberg, *Indelible Inequalities in Latin America: Insights from History, Politics and Culture* (Duke, 2010).

**Luis Tapia** es doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro, licenciado en Filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México y en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana de México-Iztapalapa. Actualmente, se desempeña como coordinador del Programa de Doctorado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) en La Paz. Autor de una amplia bibliografía, entre sus obras más recientes destacan *La igualdad es cogobierno* (CIDES, 2007) y *La invención del núcleo común. Ciudadanía y gobierno multisectorial* (Autodeterminación, 2006).

**Consuelo Uribe** es doctora en Antropología Social por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Se desempeña como profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana, de la que ha sido decana y cuyo Departamento de Sociología dirige. Asimismo, es profesora de la Maestría en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Entre sus trabajos más recientes destacan *Un modelo para armar: teorías y conceptos de desarrollo* (PUCP, 2008) y *Pasemos al tablero: diez años de estudios de evaluación de la calidad de la educación primaria en Colombia* (Universidad Javeriana, 2001).

**Fernanda Wanderley** es doctora en Sociología por la Universidad de Columbia en la ciudad de Nueva York. Es investigadora y catedrática en el Posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) en La Paz, donde actualmente es subdirectora de Investigación. Ha realizado investigaciones y enseñado en las áreas de sociología económica, sociología del trabajo, género, políticas públicas, redes sociales y asociatividad entre micro y pequeños productores. Entre sus publicaciones destacan los libros *Trabajo no mercantil e inserción laboral: un abordaje de género desde los hogares* (Plural, 2003) y *Crecimiento, empleo y bienestar social: ¿Por qué Bolivia es tan desigual?* (Plural, 2009).

América Latina es la región más desigual del mundo. No resulta extraño, por ello, que la persistencia de desigualdades de oportunidades, la coexistencia de concepciones variadas acerca del desarrollo y la consiguiente emergencia de conflictos sociales se hayan convertido en temas prominentes en las obras de los científicos sociales de la región andina. Este volumen reúne artículos originales de un grupo multidisciplinario de reconocidos investigadores que reflexionan desde diversas disciplinas acerca de las causas y consecuencias de la desigualdad en la región andina. El resultado es una obra plural, capaz de renovar la comprensión de estos fenómenos y de constituirse en una plataforma ideal para el inicio de estudios posteriores.

Patricia Ames  
Mauricio Archila  
Felipe Burbano  
Marcos Cueto  
Anahí Durand  
Eduardo Kingman  
Adrián Lerner  
Luis Reygadas  
Luis Tapia  
Consuelo Uribe  
Fernanda Wanderley

