

Las nuevas intersecciones entre pobreza y desarrollo: tensiones y contradicciones de la sociedad civil y los gobiernos progresistas, por E. Gudynas.  
Surmanía 4: 92-111, setiembre 2010, Bogotá.  
Grupo Trabajo Gobernanza, Universidad Nacional Colombia.  
ISSN 2011-9798

#### RESUMEN

*Los gobiernos progresistas en América del Sur han revitalizado el protagonismo estatal en la lucha contra la pobreza, y en especial por medio de programas de asistencia focalizada por transferencias monetarias. Esta estrategia se inserta en un recambio político importante, aunque existen diversas herencias de las pasadas reformas neoliberales, y donde los gobiernos progresistas mantienen un estilo de desarrollo convencional, exportador y primarizado. Si bien ese estilo genera recursos financieros para mantener los nuevos programas sociales, también desencadena impactos sociales y ambientales, y no solucionan la reproducción económica y social de la pobreza. Muchos debates prestan más atención a la instrumentalización y gerenciamiento de esos programas, que a la sustancia de la justicia social. Se generan así fuertes tensiones entre algunos sectores de la sociedad civil y los gobiernos progresistas. Se examinan casos donde los gobiernos minimizan estas cuestiones y aplican acciones de encauzamiento y control sobre la sociedad civil. Se concluye con la necesidad de revitalizar el debate sobre la justicia, donde la sociedad civil independiente juega un papel determinante.*

**PALABRAS CLAVE:** Progresismo, izquierda, desarrollo, extractivismo, pobreza, justicia social, bonos sociales

# Las nuevas intersecciones entre pobreza y desarrollo: Tensiones y contradicciones de la sociedad civil y los gobiernos progresistas<sup>1</sup>

Eduardo Gudynas<sup>2</sup>

La discusión sobre la pobreza está cambiando en América del Sur, y esto ocurre en buena medida por la llegada de los llamados gobiernos progresistas o de la nueva izquierda. Están cambiando los contextos bajo los cuales ese debate se expresa, y en especial sobre cómo se articula la lucha contra la pobreza y los estilos de desarrollo. Si bien se han intensificado los planes de acción social, y se ha reducido su incidencia en muchos países, también es

cierto que esas cuestiones parecen dejar atrás la discusión sobre las metas del desarrollo. Las posibilidades para discutir las estrategias de desarrollo en muchos casos se debilitan, y los gobiernos progresistas elevan nuevas restricciones o la reconfiguran bajo nuevos términos. Distintas acciones gubernamentales abordan de forma instrumental las cuestiones de pobreza y con ello cristalizan los estilos de desarrollo, sin discutirlos ni plantearse la necesidad de reformas estructurales más profundas.

Posiblemente el caso de la permanencia bajo el progresismo del extractivismo minero o petrolero, es uno de los más claros ejemplos de la permanencia de un estilo de desarrollo

---

<sup>1</sup> Agradecimiento: El presente texto ofrece una visión actualizada de ideas inicialmente discutidas en el Encuentro Internacional "¿Políticas alternativas de cambio? Persistencia, reacciones y alternativas", convocado por CLAES y Oxfam en Montevideo (2007), algunas de las cuales fueron incluidas en el reporte sobre políticas sociales bajo los gobiernos progresistas recopilado por Gudynas et al. (2008), y actualizado con discusiones en el seminario "Las izquierdas latinoamericanas frente a la crisis del capitalismo: Hacia nuevos paradigmas sociales y políticos -El Buen Vivir-" (Quito, diciembre 2009).

---

<sup>2</sup> Investigador principal en D3E – CLAES (Democracia, Economía, Ecología, Equidad América Latina; Centro Latino Americano de Ecología Social), Montevideo, Uruguay. Correo: egudynas@democraciasur.com

convencional, con altos impactos sociales y ambientales, pero que sin embargo ahora es defendido como proveedor de recursos financieros para nutrir programas sociales.

El objetivo del presente artículo es ofrecer algunos aspectos destacados sobre estas tensiones entre el debate sobre la pobreza y los estilos de desarrollo, y en especial aquellos puntos que cobran una mayor relevancia desde una postura crítica al desarrollo convencional. Es importante advertir que aquí no se analizarán todas las facetas de la problemática de la pobreza en América del Sur, sino que se pone el énfasis en algunas de las tensiones más evidentes en los países bajo gobiernos progresistas. También es necesario indicar que el análisis se hace enfatizando desde la perspectiva de la sociedad civil, y los debates que estas cuestiones generan en su seno y en su reraconamiento con la sociedad política.

### **EL NUEVO CONTEXTO DE LA DISCUSIÓN**

Al promediar la primera década del siglo XXI, se consolidaron cambios importantes en muchos países de América del Sur. Como punto de comienzo se puede señalar que, por un lado, cristalizó un sustantivo cambio de actitud de la opinión pública frente a ciertas reformas de mercado, y sobre sus expectativas referidas a la participación del Estado. Se abandonó buena parte del discurso que defendía el reduccionismo de mercado, se sumaron los reclamos por un mayor protagonismo estatal, y en algunos países se agregó un fortísimo protagonismo ciudadano, incluyendo uno que se nutre de movimientos sociales que, como el indígena o campesino, se mantuvieron subordinados por décadas.

Los procesos involucrados en esos cambios no necesariamente son coincidentes, y mientras que en algunos aspectos podrían reconocerse avances, en otros hay restricciones y contradicciones. La discusión actual sobre la pobreza y el desarrollo es el resultado, en buena medida, de este nuevo contexto, el que muchas veces no es analizado con detenimiento.

Por otro lado, tuvo lugar un cambio político sustancial con la llegada de los gobiernos que se definen como de izquierda o progresistas. Estos incluyen en América del Sur a las administraciones de H. Chávez (Venezuela), Lula da Silva (Brasil), N. Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (Argentina), Evo Morales (Bolivia), Michele Bachelet (Chile), Tabaré Vázquez (Uruguay), Rafael Correa (Ecuador) y Fernando Lugo (Paraguay). Es evidente que existen importantes diferencias entre estos gobiernos, y que incluso el rótulo que se adjudican de “izquierda” o “progresismo” puede ser debatido, pero ese punto no se discutirá en el presente texto, en tanto se seguirán sus autodefiniciones<sup>3</sup>

Más allá de sus diferencias, en general estos gobiernos muestran como características comunes que, en el contexto del presente análisis, incluyen un reconocimiento de la problemática de la pobreza y la necesidad de un papel activo del Estado. Mientras que en el pasado, la problemática de la pobreza en algunos casos era negada, en otros ocultada, y casi siempre se minimizaba su gravedad, con las llegadas de los gobiernos progresistas se asumió la cuestión de manera más amplia y abarcadora. El discurso

<sup>3</sup> El progresismo sudamericano, entre otros, está descrito en los ensayos en Moreira, C., D. Raus y J.C. Gómez Leyton. 2008. La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades. FLACSO Uruguay, Universidad de Lanús, Universidad Arcis y Trilce, Montevideo; Natanson, J. 2008. La nueva izquierda. Debate, Buenos Aires.

trasladó su énfasis a cómo combatirla, y se profundizaron diversas acciones y se generaron nuevos programas.

Desde fines de la década de 1990, la pobreza en América Latina y el Caribe se encontraba estancada en el orden del 43 %-44 % de la población. Pero desde mediados de la década del 2000, la incidencia continental comenzó a bajar sostenidamente: 36.3% en 2006, 34.1% en 2007 y 33 % en 2008, con la destacadísima particularidad de lograrse una reducción en el número absoluto de personas pobres en el continente<sup>4</sup>. Esta tendencia es evidente en los países bajo gobiernos progresistas. Por ejemplo, Argentina logró reducciones de 45% de personas pobres en 2002, a 21% en 2006; Brasil registró un descenso de 37.5% en 2001 a 25,8% en 2008; y Venezuela cayó desde 48.6% en 2002, a 27.6% en 2008. La misma tendencia se repite en Bolivia, Chile y Uruguay, mientras que en Ecuador se registró un descenso desde 2002 a 2007, y un pequeño aumento para 2008. En cuanto a la desigualdad, el panorama es un poco más complejo, ya que existieron mejoras en Venezuela y Uruguay, pero empeoró la situación en Argentina y Brasil.

Los nuevos gobiernos de izquierda han expresado metas muy ambiciosas frente a los problemas de la pobreza, que van desde lanzar programas que califican como revolucionarios (e.g. Hambre Cero en Brasil o el bono Juancito Pinto en Bolivia) hasta invocar un nuevo papel de la regulación estatal (e.g. controles de precios para la canasta básica en Argentina). En casi todos los casos, en esos países se insiste que sus estrategias supuestamente serían muy

distintas a las de los anteriores gobiernos, o que radicalmente romperían con ellas (por ejemplo, en Brasil, la Bolsa Familia de Lula da Silva, sería muy diferente de los planes sociales del anterior presidente, Fernando Henrique Cardoso, aunque en realidad uno toma elementos del otro)<sup>5</sup>.

En estos países se ha apelado a los procedimientos clásicos, tales como apoyar el sistema de seguridad social, mientras que se difundieron diversas variedades de programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC o programas cash transfer), más o menos focalizados. Entre los más conocidos se encuentran el programa de Familias por la Inclusión Social de Argentina, el Bono de Protección Social de Chile, el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, el Bono Juancito Pinto en Bolivia, Bolsa Familia en Brasil, y el Plan de Equidad en Uruguay. Según CEPAL este tipo de programas están presentes en 17 países, y cubren a más de 100 millones de personas. Su impacto ha sido relevante, a pesar que sólo representan el 2.3% del gasto público social.

## LOS LÍMITES DEL CAMBIO: ÉSTA YA ES OTRA SOCIEDAD

La llegada de la nueva izquierda en algunos casos ha alimentado la idea que se están desmontando las reformas y cambios, producidos

<sup>4</sup> Los datos de pobreza que se ofrecen en el artículo se basan, excepto indicación contraria, en CEPAL 2009, Panorama social de América Latina 2009. CEPAL, Santiago.

<sup>5</sup> Véase el panorama social de CEPAL, óp. cit.; Arnson, C.J., J. Jara y N. Escobar. 2009. Pobreza, desigual y la "nueva izquierda" en América Latina. Gobernabilidad democrática y la "Nueva Izquierda", No 6, Woodrow Wilson Center y FLACSO Chile, Santiago; Quiroga, Y., A. Cansan y J. Ensignia. 2009. Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur. Fundación F. Ebert, Buenos Aires; aunque el abanico de acciones en Venezuela es más amplio, véase M. López Maya, 2004, Democracia participativa y políticas sociales en el gobierno de Hugo Chávez Frías, Revista Venezolana Gerencia 9(28): 1-22.

a lo largo de más de dos décadas de medidas aplicadas bajo el espíritu neoliberal. Se han generado posiciones confusas, donde parecería que se asume un posible regreso a una situación previa a las reformas de mercado de las décadas de 1980 y 1990.

Pero en realidad ha tenido lugar un profundo cambio social, que se ha consolidado, y ha afectado a varias generaciones, y difícilmente modificables en un corto período de tiempo. Los gobiernos progresistas están asentados sobre otras sociedades. Esta es una cuestión clave, ya que ello explica algunas de sus limitaciones y algunas de las tensiones y contradicciones actuales.

Este cambio sustancial se debe a varios factores. Primero, una parte sustancial de los programas de reforma mercantiles se cumplieron, no sólo desde el punto de vista formal (como pueden ser las privatizaciones de algunas empresas), sino que incidieron en las dinámicas sociales (en cuestiones tales como las aspiraciones de consumo, las dinámicas de asociación y comunitarismo, y hasta la propia definición del espacio público). Se han modificado los valores, expectativas y dinámicas sociales.

En segundo lugar, es necesario reconocer que existe con un mayor protagonismo de algunos movimientos sociales, y en especial aquellos que estuvieron largo tiempo marginados o acallados, como es el caso de los grupos campesinos y rurales, y una fuerte defensa identitaria de los pueblos indígenas. Esto en parte explica la llegada de los nuevos gobiernos progresistas, y también el cambio de actitud frente a la pobreza.

Pero también es cierto que en buena medida lidiamos con sociedades mas individualistas, donde se han deteriorado muchos espacios co-

lectivos de socialización, se prefiere el bienestar en el ámbito privado antes que en el público, las expectativas de calidad de vida están más enfocadas en la posesión material, comprando individualmente bienes en el mercado, proliferan los derechos del consumidor sobre los derechos sociales<sup>6</sup>. Hay un descreimiento en la política, en sus partidos e institucionalidad, y una baja participación en asuntos colectivos. Los temas de empleo y seguridad pasan a dominar las preocupaciones personales. Persiste el problema de la corrupción a todo nivel, no sólo en la relación con el Estado sino en las interacciones entre particulares.

En tercer lugar, a pesar de los avances, la incidencia de la pobreza sigue siendo muy importante, con 180 millones de personas en 2008, y entre ellos, 71 millones en extrema pobreza. En muchos casos prevalece la pobreza urbana, con mayor incidencia en la infancia y la juventud, y con un fuerte rostro femenino, y con una mayor proporción en el medio rural. Persisten o se han agravado los problemas con los llamados “super-excluidos” o “recontra-marginados”, constituidos por personas que son pobres o indigentes, pero además enfrentan otras problemáticas que los dejan atrapados en una exclusión aguda y persistente (tales como ancianos en situación de calle, o minoridades sexuales en situación de indigencia). Estas personas enfrentan situación de pobreza pero además sufren mecanismos de marginación esencialmente

<sup>6</sup> Estos cambios fueron adelantados entre otros por N. García Canclini, 1985, Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales en la globalización. Grijalbo, México. Por aportes recientes, tan solo a manera de ejemplo, véase I. Arruda F. 2002, O nome da marca. McDonald's, fetichismo e cultural descartável, Biotempo, São Pualo; L. Huber. 2002. Consumo, cultura e identidad en el mundo globalizado. Estudios de caso en los Andes. Instituto Estudios Peruanos, Lima.

sociales, incluso desde el seno de las comunidades locales donde viven.

En cuarto lugar, persiste una creciente incidencia de la violencia. Las sociedades sudamericanas son más violentas, y si bien hay muchas explicaciones para este drama, los indicadores muestran elevadas tasas de homicidios y otras acciones violentas. En muchos casos esto se asocia a complejos problemas de pobreza y exclusión social, que van desde la delincuencia tradicional a los nuevos fenómenos de pandillas juveniles en grandes ciudades, la acción de las “maras”, el narcotráfico, etc., sin dejar de olvidar la violencia que se genera desde la misma policía. El continente se ha convertido en la región más violenta del mundo, y la tasa de homicidios muestra una tendencia en aumento (27 homicidios por 100.000 habitantes, con altos niveles en algunas ciudades, como Caracas, donde esa tasa trepa a 130 asesinatos)<sup>7</sup>.

En quinto lugar, se mantienen o se han agravado los problemas del acceso al empleo, y la crisis global ha empeorado esa situación en algunos países. En muchos casos la situación parece disimulada por los indicadores que se utilizan, y por el ingreso al empleo informal, mientras que en otros casos los trabajos se han precarizado (especialmente bajo diferentes formas de tercerización).

## **PERSISTEN ESTILOS DE DESARROLLO PRIMARIZADOS**

Así como la herencia de las reformas de mercado ha dejado huellas persistentes en las sociedades actuales, de una manera similar las concepciones sobre el desarrollo también han sido afectadas. De una forma muy esquemática se puede sostener que en casi todos los gobiernos sudamericanos, incluidos los progresistas, se defiende una simple fórmula para entender el desarrollo: éste es concebido sobre todo como crecimiento económico. Ese crecimiento se logra esencialmente por dos factores: un aumento de las exportaciones y de la inversión extranjera. Más allá de las diferencias, este núcleo básico persiste en todos los países; en los gobiernos conservadores, esos procesos son dejados al mercado, con una mínima intervención estatal, y en el caso de la nueva izquierda, el Estado juega un papel mucho más activo en varios frentes.

Como ejemplo muy reciente, el nuevo presidente de Uruguay, José “Pepe” Mujica, más allá de su pasado guerrillero y supuesto emergente de una izquierda radical, acaba de dejar en claro que “necesitamos inversión de afuera”, donde la polémica sobre ella no debería ser abordada en tanto es indispensable. Enfatizando esa defensa de las inversiones “productivas”, agrega que lo que puede discutirse es cómo usará el Estado los beneficios que ella genere; dice Mujica: “Después, con lo logros de la inversión, con los impuestos que deja y los márgenes de ganancia, podemos discutir si lo estamos gastando mal o bien, eso sí”<sup>8</sup>. Esta postura, donde el Estado capta diversas proporciones de la riqueza,

<sup>7</sup> Véanse los ensayos recopilados por R. Briceño León en *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001; el análisis de Buvinic, M, A. Morrison y M.B. Orlando, 2005, *Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe*. *Papeles de Población*, 43: p. 167-214, o el reporte *World Health Organization*, 2002, *World Report on Violence and Health*, WHO, Ginebra.

<sup>8</sup> El Observador, Montevideo, 12 febrero 2010.

pero defiende la inversión y las exportaciones, es la que prevale en todos los países<sup>9</sup>.

Este estilo sigue recostado en la apropiación de recursos naturales para nutrir corrientes exportadores de materias primas, y esto no ha sido modificado. Ese estilo se expresa en las altas proporciones de exportaciones, por ejemplo, cobre, hierro, petróleo, gas, soja, azúcar, banano, carne vacuna, etc. La primarización persiste, o incluso se ha acentuado. En efecto, las materias primas están en el orden del 90% del total de exportaciones en países como Bolivia, Chile, Ecuador, o Venezuela, próximos al 70% en Argentina y Uruguay, e incluso más del 55% en Brasil<sup>10</sup>. Entretanto se mantiene la liberalización de los flujos de capital, lo que es indispensable para la captación de inversión extranjera, y todo esto desemboca en mantener una inserción internacional subordinada en la globalización.

El sesgo exportador primario en los gobiernos progresistas ha priorizado los sectores extractivos tradicionales, tales como hidrocarburos en Bolivia, Ecuador y Venezuela; nuevos rubros extractivos, como la marcha hacia la minería a gran escala en Ecuador o la novedad de la explotación de hierro o litio en Bolivia; y una agropecuaria también extractivista, basada en monocultivos a gran escala, donde el mejor

ejemplo es la soja (tal como ocurre en Argentina, Brasil y Uruguay). Por lo tanto, se describe un neoextractivismo progresista, que si bien cuenta con una fuerte presencia estatal o una mayor captación del excedente, de todas maneras se maximiza la extracción de recursos naturales para volcarlos a las exportaciones, negándose sus impactos sociales y ambientales<sup>11</sup>. Los países buscan equilibrar sus cuentas fiscales, y persiguen ciertas pautas de comportamientos ligadas a la atracción de la inversión extranjera (se busca reducir el riesgo país, se firman acuerdos de protección de inversiones).

Este estilo de desarrollo guarda diferencias sustanciales con los anteriores gobiernos defensores de la primacía del mercado. Entre esos cambios, considerando el propósito del presente artículo, es clave señalar que el Estado busca captar una mayor proporción del excedente, y utiliza esos fondos para mantener sus programas sociales, tanto los clásicos, como los nuevos del tipo PTC. En algunos países las modificaciones fueron sustantivas, por ejemplo imponiéndose mayores regalías y tributos a las exportaciones de hidrocarburos, tal como ocurrió en Ecuador, Bolivia y Venezuela, mientras que fueron más tímidos en los demás países. En casi todos ellos hay un regreso, o un fortalecimiento, de las empresas estatales en esos sectores.

Bajo el modelo progresista, el crecimiento económico es orientado con un protagonismo estatal más enérgico, aunque con diferentes énfasis. En general, en todos los casos hay una

9 Sobre los demás países, como ejemplos de abordajes críticos, véase para Argentina a Cibils, A.B. 2008. Cambios cosméticos: la economía argentina luego de las elecciones de 2007. Programa de las Américas, Reporte Especial, 21 marzo; para Brasil, los ensayos en Carneiro, R. (comp). A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. Editora UNESP, São Paulo; o L. Orellana A., 2006, Nacionalismo, populismo y régimen de acumulación en Bolivia. Hacia una caracterización del gobierno de Evo Morales. Documentos de Coyuntura, CEDLA, La Paz.

10 CEPAL. 2009. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2009. CEPAL, Santiago.

11 Este estilo se caracteriza en Gudynas, E. 2009. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual, p. 187-225. En "Extractivismo, política y sociedad". CAAP y CLAES, Quito.

reorientación de parte del gasto público a apoyar o promover algunos sectores, sea por vías directas como subsidios, provisión de energía o caminería, o por vías indirectas con regímenes tributarios o comerciales privilegiados. Los gobiernos de izquierda han dado pasos para captar un mayor excedente, donde los cambios más importantes han sido en la imposición de regalías y tributos a los hidrocarburos, en Bolivia, Ecuador y Venezuela. En Brasil, ha cobrado enorme protagonismo la asistencia financiera estatal en manos del BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico Social), mientras que en Chile o Uruguay, prevalecen medidas de apoyo tributario.

A su vez, este tipo de desarrollo discurre desde una inserción internacional subordinada, en tanto como proveedores de materias primas los países continúan siendo tomadores de precios en los mercados globales, y quedan sujetos a las empresas comercializadoras globales. Esto resulta en diversas variantes del “regionalismo abierto”, donde los bloques de integración regional quedan supeditados y condicionados a la inserción en la globalización, prevaleciendo las instituciones de la gobernanza global, tales como la Organización Mundial del Comercio. La retroalimentación de estas relaciones es evidente, y entonces se refuerza el papel latinoamericano de economías primarizadas, donde las estrellas exportadoras han sido por ejemplo los hidrocarburos, algunos minerales o la soja.

Es necesario advertir algunas consecuencias claves de este tipo de desarrollo en la presente discusión sobre la pobreza. Bajo esta concepción, la reducción de la pobreza sería una consecuencia del crecimiento económico, y éste se convierte en un sinónimo de desarrollo. Esto desemboca en defender el supuesto

motor de ese crecimiento, esto es las exportaciones, donde a su vez, para lograrlas es necesario aumentar la inversión, especialmente la extranjera. El problema es que ese mismo estilo de desarrollo de base primarizada, con poca industrialización, escasa generación de empleo, y altos impactos sociales y ambientales, genera una dinámica que reproduce la pobreza, y alimenta diversos conflictos sociales (especialmente en los enclaves productivos).

En especial, el neo-extractivismo es ahora presentado como necesario e indispensable para asegurar el desarrollo. Es más, los gobiernos progresistas sostienen que son más eficientes en aprovechar los recursos naturales, captan una mayor proporción de la renta que generan, y promueven mayores efectos de derrame hacia la sociedad.

Obsérvese que a pesar de varios cambios y el regreso del Estado, aspectos esenciales del desarrollo convencional se mantienen: persiste la fe en el progreso, se insiste en el crecimiento económico, y todo ello sigue basándose en los recursos naturales y la inserción internacional comercial subordinada. Además, los ataques a la minería o los monocultivos, son rechazados en más de una ocasión como afrentas a las posibilidades del “despegue” de las economías nacionales.

El Estado persiste en esos estilos a pesar de su ineficacia para reducir la pobreza y la conflictividad que genera, por diversos motivos. Por un lado hay una adhesión ideológica persistente a esa estrategia. Se considera que no hay estilos alternativos adecuadamente elaborados y probados, y permanece el debilitamiento de las discusiones sobre las estrategias de desarrollo en casi todos los países (posiblemente con la excepción de Ecuador).

Por otro lado, el nuevo Estado progresista parece atrapado, desde el punto de vista macroeconómico y fiscal, en poder captar esos excedentes para mantener su protagonismo, incluyendo la lucha contra la pobreza. Esto genera limitaciones estructurales para erradicar la pobreza, y explica algunas de las nuevas expresiones de los debates entre la sociedad política y la sociedad civil.

## **REVISITANDO LAS DISCUSIONES SOBRE POBREZA Y DESARROLLO**

Establecidos algunos de los aspectos claves en el actual contexto sobre pobreza y desarrollo, es oportuno volver a examinar algunas de las discusiones actuales sobre la pobreza. Como punto de partida se observa que los gobiernos progresistas, más allá de sus diferencias y matices, están generando acciones en el terreno social que pueden calificarse como heterodoxas: conviven diversos elementos del pasado, mientras se hacen nuevos ensayos con éxito diverso; persisten muchos instrumentos de mercado junto a otra impostura estatal<sup>12</sup>. La imagen de un cambio amplio y radical no es correcta, y en realidad las acciones concretas son heterogéneas.

La novedad más publicitada en los últimos años ha sido la relacionada con los diferentes programas de asistencia, en especial los de transferencia monetaria. El más comentado es el brasileño Bolsa Familia, que cubre más de 11 millones de personas, y ha generado una importante contribución a reducir la pobreza y

12 Una revisión comparada de esas posturas, y desde la perspectiva de la sociedad civil, se presenta en Gudynas, E., R. Guevara y F. Roque. 2008. Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur. CLAES y OXFAM, Montevideo (disponible en [www.democraciasur.com](http://www.democraciasur.com))

en visibilizar la lucha contra ella. Este programa, aplicado por la administración Lula da Silva, es a su vez heredero de los bonos generados en el anterior gobierno de F.H. Cardoso, lo que deja en claro su heterogeneidad. En Argentina, se estima que casi dos millones de personas se benefician de algún plan gubernamental. Pero posiblemente es en Bolivia donde se logra la mayor cobertura, ya que los bonos Renta Dignidad (para personas mayores), Juancito Pinto (para familias con escolares) y Juana Azurduy (para madres gestantes o con recién nacidos), alcanzan a 2.8 millones de personas, lo que representa un poco menos de un tercio de la población<sup>13</sup>.

Para comenzar a abordar el papel que debería desempeñar el Estado, es posible distinguir dos tipos de respuestas: uno que reconoce las acciones actores sociales, tanto estatales como no-estatales, y otro basado esencialmente en el Estado. El primero tuvo una expresión importante durante las reformas de mercado, bajo una cierta privatización de la atención a los pobres y un limitado papel estatal, o dejando a los pobres a cargo de iniciativas de la sociedad civil. Sobre el segundo, se asume que las políticas sociales son básicamente un asunto gubernamental, quien toma bajo su control las acciones, ejecutándolas en su mayoría; ésta es la intención de muchos gobiernos progresistas.

Actualmente las dos opciones se mezclan de diversa manera. Por un lado, el protagonismo excluyente estatal, defendido inicialmente por

13 Sobre Bolsa Familia, véase por ejemplo Veras Soares, F, R. Pérez Ribas y R. Guerreiro O. 2007. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia: cash transfer programmes in comparative perspective, IPC Evaluation Note No 1, IPEA y PNUD; datos de Argentina en Clarín, B. Aires, 14 febrero 2009, y para Bolivia basados en el Ministerio de Economía y Finanzas, Zoom Económico, enero 2010, La Paz.

varios tomadores de decisión de izquierda que llegaban por primera vez al gobierno, chocó contra diversas limitaciones, desde las rigideces burocráticas hasta las limitaciones presupuestarias. Diversas agencias gubernamentales de la izquierda sudamericana han madurado, y reconocen ahora que el Estado no puede hacerlo todo, y que incluso, un abordaje amplio a la problemática de la pobreza requiere del concurso de otros actores locales, especialmente las comunidades locales organizadas y de los propios destinatarios. Esa perspectiva no debería ser resistida, en tanto la izquierda tradicionalmente se ha apoyado en formas de participación y autogestión ciudadanas. Pero en la práctica existen resistencias a alentar amplios márgenes de autonomía entre los sectores populares.

Por otro lado, persiste un centralismo estatal teñido de cierta petulancia, asumiendo que sus técnicos y tomadores de decisiones tienen el conocimiento suficiente y efectivo sobre los problemas, y sobre los cuales el Estado siempre genera una gestión adecuada. La izquierda en el gobierno no está ajena a este problema. A su vez, esto implicaría que los destinatarios no dispondrían de muchas opciones, y deben aceptar esta oferta estatal. La provisión es igual para todos, y los excluidos son incorporados poco a poco.

Estos dos extremos son insostenibles. No es posible rechazar formas de auto-organización y autonomía ciudadana para enfrentar la pobreza, ni intentar controlarlas cuando están en marcha, así como tampoco se puede olvidar que en varios casos las ONGs siguen siendo depositarias de conocimientos, experiencias y destrezas que les permiten atacar la pobreza con mucha efectividad. No se puede excluir la participación protagónica de los propios bene-

ficiarios. Además, el énfasis estatal tiende a dejar de lado la discusión política sobre el tipo de asistencia que se brinda, en tanto ésta ya nace revestida por una legitimidad que le otorgan los gobiernos progresistas. A su vez, estos gobiernos refuerzan una y otra vez su imagen en ese terreno, y evitan entrar en discusiones más profundas sobre la pobreza y sus estrategias de desarrollo.

Inevitablemente se genera un debate sobre los programas de asistencia monetaria, ya que, si bien tienen enorme importancia, también hay alertas sobre sus limitaciones. Sin duda que las acciones de emergencia, los programas de transferencia monetaria y otras medidas, han contribuido a solucionar situaciones angustiosas, y han dado un empujón decisivo a reducir la pobreza en varios países (los ejemplos de arriba son elocuentes). Pero no es posible reducir la políticas sociales a ese tipo de medidas, ni dejar de debatir sobre las causas más profundas que originan la pobreza y la injusticia, y las necesarias medidas para superarlas. El asistencialismo focalizado es necesario, y sobre todo frente a la urgencia social, pero no es suficiente para abordar toda la problemática de la pobreza.

La persistencia de una postura estatal de “gerenciamiento” de las acciones sobre la pobreza es otra herencia de las reformas de mercado que todavía persisten. Bajo esta idea la concepción de la “política” como discusión pública y plural se desvanece, y es reemplazada por un gerenciamiento (el “management” anglosajón) que usualmente está en manos de expertos gubernamentales, quienes tendrían el conocimiento experto necesario y suficiente para llevar adelante las acciones. Se mantienen los ingredientes economicistas, tales como los conceptos de “capital” humano o social.

Esta perspectiva desemboca en estrategias que ponen el acento en la “reparación”. El motor de las acciones no es una concepción colectiva sobre los derechos o la ciudadanía, sino que se basa en una obligación moral de atender o asistir al pobre o desamparado. Los pobres y excluidos adquieren el papel de “víctima”, que reclaman por un “daño”. Este es otro aspecto que también resulta de los resabios de las reformas mercantiles, y en especial de su mirada individualista, donde la pobreza es concebida como anclada en individuos.

Por lo tanto, la respuesta es buscar una reparación, donde se “reparan” las “imperfecciones” en la sociedad. Siguiendo esta postura, las políticas sociales serían esencialmente el gerenciamiento de indemnizaciones y reparaciones, y la defensa de una redistribución basada en derechos se reduce. Se establece una lógica de reciprocidad asistencialista, y no existe mucho espacio para discutir una política de desarrollo. Expresado de otra manera, las políticas sociales se convierten en un sistema de seguros para manejar el riesgo, y se paga a aquellos que enfrentan los accidentes de caer en la pobreza. Como las medidas usadas son de tipo asistencial o similares a un seguro, la dimensión política se encoge y prevalece el abordaje técnico. En diferente proporción esta idea está detrás de los sistemas de “bonos” en aplicación, por ejemplo en Ecuador, Bolivia y Brasil. Asimismo, como se verá más adelante, esta misma mirada se la usa como justificativo para llevar adelante emprendimientos de alto impacto social y ambiental, en tanto se dice que más tarde se “reparará” y “compensará” a los afectados.

Es injustificable abusar de la imagen del pobre como “víctima”, y si bien esto es más que entendible en muchas circunstancias, también

es cierto que termina encasillando a la pobreza como un evento inesperado o catastrófico, pero no como el resultado de sistemas socio-económicos y culturales profundamente arraigados. Los procesos que generan desigualdad y exclusión, propios del capitalismo contemporáneo, se minimizan bajo la idea de la pobreza como un “accidente”.

La dinámica del capitalismo como responsable de esas desigualdades deja de ser un tema central, y es reemplazado por la administración y financiamiento de esos programas. Los recursos económicos para los sistemas de cobertura y asistencia social se vuelven un tema clave, y no son raras las ocasiones donde la falta de fondos se vuelve un justificativo de la incapacidad para encarar otras medidas. La “seriedad” en las cuentas públicas se vuelve un fin en sí mismo que prevalece sobre la justicia social. La pobreza queda de rehén de la situación fiscal del país, y por lo tanto la necesidad de fondos explica la insistencia con un estilo de desarrollo exportador primarizado.

Son justamente esas necesidades presupuestarias, las que se convierten en otro factor explicativo de la obsesión en mantener el estilo de desarrollo basado en exportaciones e inversiones. El extractivismo de varios gobiernos progresistas comienza a ser justificado en argumentos como la luchar contra la pobreza, y por lo tanto, se resiste cualquier discusión sobre el estilo de desarrollo, y con ello sobre las acciones en el terreno social como una política, y en cambio se deriva hacia lo instrumental.

## CRISIS SOBRE LOS CONCEPTOS DE LA JUSTICIA

Estos y otros problemas en la presente discusión sobre pobreza y desarrollo indican que en realidad están en crisis conceptos más profundos. La defensa de la reparación de la pobreza o el énfasis en programas de asistencia focalizada, serían síntomas del debilitamiento de un debate sobre el contenido y sentido de la “justicia social”. Se postula aquí que los cambios sociales indicados arriba también influyeron en las percepciones y valoraciones sobre la pobreza, la exclusión, las acciones que se toman para enfrentarla, y en general sobre las concepciones de la justicia. Por lo tanto, los gobiernos progresistas y la sociedad civil actual navegan entre los “conflictos de reparto” y “debates de interpretación” sobre la justicia. Los primeros se han convertido en los más comunes, y abordan cuestiones tales como quiénes deberían acceder o no a los bonos y otros programas sociales actuales, si están bien o mal focalizados, si las empresas estatales deben proveerlos o no, etc. Los segundos son hoy por hoy más escasos, y lidian sobre qué se entiende por justicia, insisten en la validez de medidas de redistribución de la riqueza, o reclaman la reforma de las relaciones sociales y procesos económicos para atacar a la pobreza en sus raíces.

Detrás de algunos conflictos de reparto, tales como las reacciones sociales frente a la explotación petrolera y los reclamos de indemnizaciones a esas compañías, en ocasiones logra asomar un debate más profundo sobre la justicia, o no, del estilo de desarrollo petrolero, o las posibilidades reales de lograr el bien común desde ese tipo de extractivismo. El problema es que este estilo de desarrollo prevaleciente evade una discusión acerca de su propia esen-

cia, sostiene que pueden limarse los impactos sociales e indemnizarse a los afectados, y por lo tanto discute instrumentos de gerenciamiento. De esta manera, desde diversas vías se abandonan viejas cuestiones de la justicia social, que van desde una perspectiva basada en los derechos hasta apuestas tales como la renta básica, y vuelve a quedar como escenario privilegiado el mercado, aunque bajo otra presencia estatal<sup>14</sup>

Como la pobreza se sigue reproduciendo en tanto que no se atacan sus raíces, vuelven a surgir conflictos sociales, donde se mezclan concepciones sobre la justicia (cuál es su base conceptual, cuáles son sus aplicaciones prácticas en políticas, etc.), con las discusiones sobre reivindicaciones particulares o sectoriales (quiénes reciben planes o bonos, por ejemplo). Algunas medias instrumentales son muy efectivas en solucionar urgencias locales, pero al mantener las causas de la desigualdad, las tensiones vuelven a aparecer. Esto también explica las limitaciones en lidiar con una renovación del debate sobre la justicia para enfrentar otras dimensiones, tales como la situación de los “super-excluidos”, o los impactos territoriales y ambientales. Diversas reacciones ciudadanas frente a graves impactos, como la contaminación minera, la explotación petrolera, o la radicación forzada por una represa, también

14 Como ejemplo, en el caso de Brasil, R.M. Marques y A. Mendes señalan: “En nombre de la estabilidad del crecimiento y del cumplimiento de los ‘contratos’ con los acreedores internacionales y nacionales, se abandonó la idea de la universalización de las políticas sociales, adoptando las antiguas formas asistencialistas para los pobres y dejando para los demás (excepto los ricos) como única alternativa, el mercado (traducción del autor del original en portugués); Desvendando o social no governo Lula: a construção de uma nova base de apoio, pp 143-170, En: “Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula” (J.A. de Paula, org.). Autentica, Belo Horizonte.

involucran a la agenda de políticas sociales, y además encierran diversos desafíos desde el punto de vista de la justicia al abrirse al campo de la justicia ambiental.

## **LAS LIMITACIONES PARA DEBATIR LOS ESTILOS DE DESARROLLO**

Actualmente, el debate sobre la justicia y la pobreza encuentra un límite en la defensa energética que realizan los gobiernos de sus estilos de desarrollo, y minimizan o rechazan las denuncias sobre sus impactos socioambientales. Dando un paso más, los defienden apelando a su importancia para el financiamiento de los programas estatales de lucha contra la pobreza. Por ejemplo, ante las protestas de comunidades y ONGs por la exploración petrolera en el norte de Bolivia, el presidente Evo Morales decía: “¿de qué Bolivia va a vivir si algunas ONGs dicen Amazonía sin petróleo?”, agregando que “están diciendo, en otras palabras, que el pueblo boliviano no tenga plata, que no haya IDH, que no haya regalías, pero también van diciendo que no haya (el bono) Juancito Pinto, ni la Renta Dignidad, ni el bono Juana Azurduy”. De esta manera, el presidente boliviano rechazaba los pedidos de detener la explotación petrolera en la Amazonia, a pesar de los conocidos impactos de esa actividad, donde lo más impactante es que lo hace invocando la necesidad del petróleo para mantener sus bonos de asistencia social<sup>15</sup>. En el mismo sentido, el presidente de Ecuador, Rafael Correa, repetidamente ha llamado de “infantiles” a los grupos ambientalistas e indí-

15 Agencia Boliviana de Informaciones, 10 Octubre 2009. El origen del financiamiento de esos programas desde el sector extractivo es evidente; los recursos provienen de fondos del tesoro, el impuesto a los hidrocarburos y aportes de la empresa estatal petrolera.

genas en sus advertencias o protestas sobre los impactos del estilo extractivista.

Incluso allí donde se terminan reconociendo los impactos sociales y ambientales, se pasa a pedir que los grupos locales deben soportar esos efectos, en tanto son necesarios para un bien mayor que beneficiará al resto del país. Se cae así en una lógica del “sacrificio” necesario, tal como ha sido reportado, por ejemplo, en Venezuela<sup>16</sup>.

Se genera así una complejidad de un nuevo tipo, donde el progresismo abandona algunas de las ideas de la izquierda tradicional sobre cambiar los estilos de desarrollo o abandonar las economías exportadoras de enclave<sup>17</sup>. Por el contrario, la inserción exportadora convencional se ha convertido en la nueva meta, e incluso se la justifica desde un flanco social, como proveedora de los recursos financieros para mantener los planes de lucha contra la pobreza.

Esta postura a su vez alimenta la idea que no hay otras opciones alternativas. El Estado, y en especial los gobiernos, no logran vislumbrar o no exploran alternativas, y entonces insisten en un estilo de desarrollo que en su propia dinámica reproduce la exclusión y problemas sociales, y en caso de reconocer algunos de esos problemas, sostienen que son inevitables. Se postula que una “política seria” es indispensable y que

16 García-Gaudilla, M.P. 2009. Ecosocialismo del siglo XXI y modelo de desarrollo bolivariano: los mitos de la sustentabilidad ambiental y de la democracia participativa en Venezuela. *Revista Venezolana Economía y Ciencias Sociales* 15(1): 187-223.

17 Esto explica que se cae en paradojas tales como que el sesgo extractivista sea tan similar en gobiernos como los de Alan García en Perú y Evo Morales en Bolivia, a pesar de sus diferencias ideológicas; véase Bebbington, A. 2009. The new extraction: rewriting the political ecology of the Andes? *NACLA Report on the Americas* 42(5), p.12-20.

no hay otras opciones, tanto por condiciones internas (limitaciones en el financiamiento del Estado, demandas nacionales, e incluso las propias necesidades de remontar la pobreza), como por el contexto externo (dependencia de los mercados globales, por ejemplo). Se llega por otros caminos ideológicos a una situación que recuerda a las décadas de 1980 y 1990, cuando la ortodoxia de mercado también sostenía que no había otras alternativas.

Otra limitación en el debate se debe a que las medidas asistencialistas brindan una nueva cobertura de legitimación política a la izquierda. En tanto, los estilos de desarrollo no se ponen en discusión y se abandonan muchos temas clásicos de la izquierda, a estos gobiernos y sus partidos les quedan muchos menos atributos para identificarse como "izquierda". Es entonces donde medida como los bonos y programas de ayuda, se vuelven esenciales para mantener la simbología y mística de la pertenencia a la izquierda. Estos gobiernos se alejan de la izquierda clásica por su convencionalismo macroeconómico, su inserción internacional y el perfil exportador primario, mientras que se acercan a ella por la presencia estatal y la asistencia social.

## **EL DEBATE POLÍTICO EN LA SOCIEDAD CIVIL**

Este equilibrio y los debates sobre pobreza y desarrollo, generan en el seno de la sociedad civil nuevas discusiones y redefinen algunos de los viejos debates. A su vez, también cambian las relaciones de las organizaciones ciudadanas con el Estado y el sistema de partidos.

Algunos sectores ciudadanos consideran que las estrategias actuales son las más adecuadas, respaldan las acciones de los gobier-

nos progresistas, y se ven parte de un mismo proceso. Estos sostienen que acciones como los programas sociales son esenciales, y les basta como definición de una apuesta de izquierda. Sostienen además que el estilo de desarrollo actual es el más correcto dada las condiciones existentes, y por lo tanto, sus posibles impactos sociales y ambientales deben ser aceptados como inevitables. Incluso, algunos afirman que no es todavía momento de lidiar con temas como el ambiente o el género, y que primero se deben resolver las urgencias de la pobreza (es una visión desagregada de la pobreza, prevaleciendo sus dimensiones económicas y laborales). Muchos de estos actores se identifican y apoyan a los gobiernos progresistas, y conciben sus prácticas políticas como funcionales, y a veces extensiones, a las promovidas desde el Estado. Se sienten incómodos con las protestas ciudadanas por impactos sociales y ambientales, no profundizan en los debates sobre políticas sociales, y apelan a un sentido de disciplina donde se evita criticar a los gobiernos progresistas (o bien se insiste con la imagen que los anteriores gobiernos eran mucho peores).

Este tipo de identificación y defensa es más común en el seno de los viejos movimientos sociales, especialmente los sindicatos. Por ejemplo, las centrales sindicales de Argentina y Brasil mantienen relaciones estrechas con sus gobiernos, y defienden casi todas sus decisiones económicas. Otro tanto sucede con las organizaciones campesinas tradicionales del altiplano y valles bolivianos, que son una de las principales bases de apoyo de Evo Morales. Algunos líderes sociales relevantes comulgan en la misma visión del desarrollo como progresos materiales, y rechazan la mayor parte de las advertencias o críticas.

Un reciente reporte ilustra la situación en Brasil con un testimonio calificado: “Hay una clara afirmación que los movimientos sociales brasileños viven un momento de resistencia y reorganización con motivo del Gobierno Lula. Primero, porque el Gobierno Lula posee una gran capacidad de llevar hacia el aparato de Estado los liderazgos que otrora lideraron las luchas. Segundo, porque el Gobierno ejerce un gran poder de cooptación de los movimientos, presentando programas y proyectos para que sean realizadas acciones en la base de la sociedad colocando, por veces, los liderazgos de los movimientos como delegados del Gobierno en la relación con la sociedad”. Se concluye que este tipo de situaciones afectarían “la autonomía de la sociedad civil, e impediría su resistencia ante políticas gubernamentales que profundizarían el neoliberalismo”<sup>18</sup>

En cambio, otros movimientos sociales, cuestionan esas visiones de desarrollo, sea porque padecen efectos locales negativos, o por una reflexión conceptual. Este es el caso, en especial de algunos nuevos movimientos, como el feminismo o ambientalismo, varios grupos indígenas (especialmente en tierras bajas y tropicales), y algunos conglomerados rurales. Esto es muy claro, por ejemplo, en Brasil con la Red de Justicia Social o en reclamos del Movimiento de los Sin Tierra, en redes ambientalistas de Bolivia, o en la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). Allí han surgido diferencias y discrepancias con los gobiernos progresistas, y en algunos casos han escalado a protesta. Estos actores por lo general apoyan

18 ALOP. 2008. Las relaciones entre movimientos sociales, ONG y partidos políticos en América Latina. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), México.

los planes de acción social, e incluso participan en ellos, pero sostienen que no son suficientes para lidiar con las causas estructurales de la pobreza. Se denuncian impactos negativos y rechazan los llamados a los sacrificios locales, para supuestamente asegurar el beneficio nacional. En otras palabras, estos movimientos ofrecen la particularidad de volver a poner en discusión los estilos de desarrollo, y lo hacen en muchos casos con discursos, símbolos y andamiaje conceptual de la izquierda clásica.

La marcha de estas expresiones de la sociedad civil es por demás compleja, y sus manifestaciones escapan al propósito del presente artículo. Pero de todos modos se debe señalar que aparecen tensiones y conflictos, no sólo en un plano instrumental (por ejemplo, sobre cómo acceder a la ayuda estatal), sino también sobre cómo captar beneficios económicos y el papel del Estado, donde se mezclan manifestaciones muy variadas, con nuevos alineamientos de actores sociales, y prácticas heterogéneas<sup>19</sup>. A su vez, estas diferencias sobre cómo situarse frente a los estilos de desarrollo explica el debilitamiento de alianzas que florecieron a fines de la década de 1990, como por ejemplo entre sindicalistas y ambientalistas.

Algunas de estas expresiones tienen claras continuidades, pero otras son novedosas. Preguntarse si son progresistas o conservadoras bajo las categorías convencionales posiblemente no sea muy constructivo en este momento histórico, ya que será necesario renovar los marcos de análisis, pero lo cierto es que ellas

19 Posiblemente un caso extremo de estas nuevas manifestaciones, es el conflicto rural en Argentina, con su bizarra alianza de actores rurales conservadores y pequeños agricultores, sin poner en discusión el estilo de desarrollo rural, sino que expresando una lucha por captación de excedente.

expresan nuevas demandas y exigencias para las políticas sociales gubernamentales y sobre cómo se configuran los estilos de desarrollo.

## **LAS INTERACCIONES ENTRE EL ESTADO, LA SOCIEDAD POLÍTICA Y LA SOCIEDAD CIVIL**

Las manifestaciones ciudadanas frente a los impactos sociales y ambientales de los estilos de desarrollo nuevamente están cobrando notoriedad en los países bajo gobiernos progresistas. Por ejemplo, las ONGs ambientalistas rompieron un acuerdo de apoyo en los inicios del gobierno de M. Bachelet. En Ecuador, las organizaciones indígenas de la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) rompieron en mayo de 2008 con el presidente Correa, por sus pronunciamientos “racistas, autoritarios y antidemocráticos” (Asamblea Extraordinaria del 13 de mayo); y desde entonces se han sucedido los enfrentamientos (el último de ellos en setiembre de 2009 por el debate sobre una ley en recursos hídricos). Y tal como se comentó anteriormente, existen otros casos en el mismo sentido en los demás países. Por lo tanto, las interacciones entre el Estado y los agrupamientos partidarios progresistas, y esos grupos sociales, se vuelve ríspida, aparecen los enfrentamientos y las denuncias cruzadas.

En ese nuevo terreno de reclamos y denuncias, vuelven a parecer los planes sociales basados en las ayudas monetarias focalizadas. No puede pasar desapercibido que ese tipo de ayudas también juega un papel importante para garantizar cierta paz social o política. Eso fue evidente en casos de crisis extrema como sucedió en Argentina, donde los planes “jefes y jefas de hogar” jugaron un papel clave en la emergencia social, pero también en permitir encauzar el

diálogo entre varios actores, mientras que más recientemente, la ausencia de una política de apoyo a los pequeños agricultores argentinos, explica que éstos se terminaran sumando a la protesta rural alineados con los grandes hacendados y la agroindustria<sup>20</sup>

En Brasil no ha tenido lugar una protesta rural generalizada del tipo observado en Argentina, y posiblemente eso se deba, en parte, a los importantes programas de asistencia económica en el medio rural. La Comisión Pastoral de la Tierra de Brasil afirma que si bien el gobierno Lula abandonó la meta de la reforma agraria, substituyéndola por la “regularización de la propiedad” y una gestión acoplada a la expansión de los agronegocios, de todos modos el número de personas envueltas en la lucha social está cayendo. La Comisión entiende que esto se debe a un apaciguamiento por el “flujo de los recursos financieros gubernamentales canalizados para las políticas compensatorias (paquetes de ayuda de todo tipo y estilo, etc.)”<sup>21</sup>.

Los gobiernos progresistas han apelado a otros medios más directos para controlar a las organizaciones ciudadanas más díscolas, como por ejemplo controles sobre el financiamiento de las ONGs en Venezuela, anulación de las exoneraciones tributarias en Uruguay, las amenazas de judicialización en Bolivia, y condicionar y despolitizar la participación, como en Ecuador. Los mecanismos son variados y

20 Golbert, L. ¿Derecho a la inclusión o paz social? El programa para jefes y jefas de hogar desocupados de Argentina, p. 319-352. En: “Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina” (R. Franco y J. Lanzaro, coord.). CEPAL, Flacso México y MAE, Miño Dávila, Buenos Aires.

21 de Oliveira, A.U. 2009. O governo Lula assumiu a contra reforma agrária: a violência do agrobandidismo continua. Comissão Pastoral da Terra, Secretaria Nacional, Goiânia.

actúan hacia esa misma meta; por ejemplo, en el caso ecuatoriano se ha creado un ente gubernamental que controla, regula y vigila a las ONGs y movimientos sociales, se ha decretado que la participación en gestión ambiental debe estar restringida a aspectos técnicos y económicamente viables, mientras se deslegitiman sus acciones desde los discursos oficiales.<sup>22</sup>

Dando un paso más, para asegurar los emprendimientos extractivistas y la llegada de inversiones, se busca limitar o recortar los mecanismos de participación y consulta ciudadana. Por ejemplo, en enero de 2010, el presidente de la empresa petrolera estatal boliviana (YPFB), Carlos Villegas, afirmó que “el tema de la licencia ambiental y la consulta y participación indígena se ha constituido en un obstáculo para las inversiones”, y sorpresivamente anunció que se debería cambiar la nueva ley de hidrocarburos para que “ese obstáculo se desmonte y más bien haya soluciones, actitudes preactivas”<sup>23</sup>. En otras palabras, la participación ciudadana es aceptada mientras no ponga en riesgo ni la inversión ni las exportaciones.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN: LOS DESAFÍOS FUTUROS**

En los debates actuales, la sociedad civil puede quedar atrapada en un callejón sin salida, donde temas sustantivos que ha defendido por décadas, tales como la justicia social o la naturaleza del desarrollo, queden opacados bajo las discusiones sobre cuestiones instrumentales.

Los gobiernos progresistas representan avances sociales y políticos en muchos sentidos, y sus programas de acción social son muy

importantes, siendo uno de los ingredientes claves en romper con una tradición mercantil en abordar la pobreza. Pero reconocido ese punto, es necesario dar varios pasos más que permitan atacar de manera más sustantiva las causas generadoras de la pobreza. En ese campo, las tensiones y contradicciones examinadas a lo largo del presente artículo, dejan en claro que se enfrentan diversas tensiones, y que está en marcha una reconfiguración de los debates sobre pobreza y desarrollo, donde la sociedad civil tiene un papel clave.

Se debe subrayar la importancia de avanzar todavía más en análisis y discusiones sobre los estilos de desarrollo en nuestros países. El tema del desarrollo no puede quedar atrás, como una materia perimida, sigue siendo vigente, y la problemática de la pobreza es una de las razones claves para defender esa necesidad.

En ese terreno, la sociedad civil sigue jugando un papel indispensable para señalar la importancia y dramatismo de la pobreza, de la injusticia detrás de ella, y en recordar las responsabilidades del Estado, del sector empresarial y de la sociedad en general, en resolverla. En muchos sitios, es la sociedad civil la que mantiene la presión para lograr una visión más amplia e integradora de la pobreza y la inequidad, en relación con el pleno ejercicio de derechos, y en la dinámica del desarrollo como origen de las razones de fondo que la explican.

Los debates actuales dejan en claro, una vez más, que una sociedad civil autónoma es indispensable para contribuir al mejoramiento de aspectos tanto instrumentales como conceptuales. En el primer caso, ofrece aportes claves en cuestiones como la eficiencia, focalización o cobertura de diversos programas, combatir el uso de los programas sociales para el clientelis-

22 Acosta, A. 2009. La maldición de la abundancia. CEP, SwissAid y AbyaYala, Quito.

23 La Razón, La Paz, 14 enero 2010.

mo electoral, etc. En otras palabras, la sociedad civil contribuye a la transparencia y eficiencia de las acciones estatales, y por lo tanto los gobiernos progresistas antes que mirarla con desconfianza o intentar controlarla, deben permitir sus expresiones, ya que sirven a sus metas de atacar con mayor efectividad los problemas sociales.

Esto no significa postular una sociedad civil donde sus organizaciones no interactúen, trabajen o cooperen con el Estado. Es más, en muchos casos una de las obligaciones de Estado, y en especial bajo los gobiernos progresistas, es contribuir a mantener estas manifestaciones de la sociedad civil. Pero esto tampoco significa exigir a sus organizaciones ciegas obediencias.

La sociedad civil sigue siendo un campo de exploración de alternativas concretas, un conjunto de laboratorios con sus ensayos y errores, que buscan visiones alternativas y otras prácticas para atacar los problemas de la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Ese papel como germinador del cambio debe ser alentado y protegido. En el campo conceptual, también juega un papel clave en promover abordajes integrados al problema de la pobreza como parte de un estilo de desarrollo, lidiando con cuestiones como sus causas estructurales, las posibilidades de la redistribución de la riqueza, los determinantes económicos, etc. En ese camino, sus aportes son esenciales para vigorizar los debates y búsquedas de alternativas en el campo de la justicia social.

Siguiendo ese sendero, es evidente que será inevitable mantener el debate sobre los estilos de desarrollo actuales, y que por lo tanto se generarán fricciones y conflictos con los gobiernos de turno, e incluso con la propia izquierda. Esto debe ser tomado con madurez desde los

dos espacios: no se puede caer en posturas de rechazo o denigración como “traición” a quienes cuestionan las políticas de los gobiernos progresistas, y tampoco se puede defender, ni siquiera tolerar, los intentos de imposición y control estatal sobre la sociedad civil. Es especialmente negativo una suerte de chantaje, donde se rechazan las advertencias aduciendo que se ponen en peligro las acciones sociales, o donde se dice que las protestas ciudadanas impiden el progreso económico. Negar esa diversidad de posturas ciudadanas no sólo está en contra de la historia de la izquierda, sino que afecta su propia permanencia y renovación. A su vez, para las organizaciones ciudadanas esto implica recordar y consolidar su independencia desde el compromiso social. En otras palabras, es recordar que también desde el espacio ciudadano se hace política.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ACOSTA, A. (2009), La maldición de la abundancia. CEP, SwissAid y AbyaYala, Quito.
- ALOP. (2008), Las relaciones entre movimientos sociales, ONG y partidos políticos en América Latina. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), México.
- ARNSON, C.J., J. Jara y N. Escobar. (2009), Pobreza, desigual y la “nueva izquierda” en América Latina. Gobernabilidad democrática y la “Nueva Izquierda”, No 6, Woodrow Wilson Center y FLACSO Chile, Santiago
- BEBBINGTON, A. (2009), The new extraction: rewriting the political ecology of the Andes? NACLA Report on the Americas, p.12-20.

- BRICEÑO R. León en Violencia, sociedad y justicia en América Latina, CLACSO, Buenos Aires, 2001; el análisis de Buvinic, M. A. Morrison y M.B. Orlando, 2005, Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe. Papeles de Población, p.167-214
- CARNEIRO, R. (comp.) (2006), A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. Editora UNESP, São Paulo; o L. Orellana A., Nacionalismo, populismo y régimen de acumulación en Bolivia. Hacia una caracterización del gobierno de Evo Morales. Documentos de Coyuntura, CEDLA, La Paz.
- CEPAL (2009), Panorama social de América Latina 2009. CEPAL, Santiago.
- CEPAL. (2009), Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2009. CEPAL, Santiago.
- CIBILS, A.B. (2008), Cambios cosméticos: la economía argentina luego de las elecciones de 2007. Programa de las Américas, Reporte Especial, 21 marzo
- DE OLIVEIRA, A.U. (2009), O governo Lula assumiu a contra reforma agrária: a violência do agrobandidismo continua. Comissão Pastoral da Terra, Secretaria Nacional, Goiânia.
- GARCÍA Canclini N., (1985), Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales en la globalización. Grijalbo, México. Por aportes recientes, tan solo a manera de ejemplo, véase I. Arruda F. 2002, O nome da marca. McDonald's, fetichismo e cultural descartável, Biotempo, São Paulo; L. Huber. 2002. Consumo, cultura e identidade en el mundo globalizado. Estudios de caso en los Andes. Instituto Estudios Peruanos, Lima.
- GARCÍA-GAUDILLA, M.P. (2009), Ecosocialismo del siglo XXI y modelo de desarrollo bolivariano: los mitos de la sustentabilidad ambiental y de la democracia participativa en Venezuela. Revista Venezolana Economía y Ciencias Sociales, p.187-223.
- GOLBERT, L. ¿Derecho a la inclusión o paz social? El programa para jefes y jefas de hogar desocupados de Argentina, p. 319-352, En: "Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina" (R. Franco y J. Lanzaro, coord.). CEPAL, Flacso México y MAE, Miño Dávila, Buenos Aires.
- GUDYNAS, E. (2009), Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual, p. 187-225, En "Extractivismo, política y sociedad". CAAP y CLAES, Quito.
- GUDYNAS, E., R. Guevara y F. Roque. (2008), Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur. CLAES y OXFAM, Montevideo (disponible en [www.democraciasur.com](http://www.democraciasur.com))
- MARQUES y A. MENDES, Desvendando o social en el governo Lula: a construção de uma nova

base de apoio, p. 143-170, En: "Adeus ao des-  
envolvimento: a opção do governo Lula" (J.A. de  
Paula, org.). Autentica, Belo Horizonte.

-MOREIRA, C., D. Raus y J.C. Gómez Leyton  
(2008), La nueva política en América Latina.  
Rupturas y continuidades. FLACSO Uruguay,  
Universidad de Lanús, Universidad Arcis y Tril-  
ce, Montevideo

-NATANSON, J. (2008), La nueva izquierda. De-  
bate, Buenos Aires.

-QUIROGA, Y., A. Cansan y J. Ensignia. (2009),  
Consenso progresista: Las políticas sociales de  
los gobiernos progresistas del Cono Sur. Funda-  
ción F. Ebert, Buenos Aires; aunque el abanico  
de acciones en Venezuela es más amplio, véase  
M. López Maya, 2004, Democracia participati-  
va y políticas sociales en el gobierno de Hugo  
Chávez Frías, Revista Venezolana Gerencia,  
p.1-22.

- SOARES, F, R. Pérez Ribas y R. Guerreiro O.  
(2007), Evaluating the impact of Brazil's Bolsa  
Familia: cash transfer programmes in compara-  
tive perspectiva, IPC Evaluation Note No 1, IPEA  
y PNUD; datos de Argentina en Clarín, B. Aires,  
14 febrero 2009, y para Bolivia basados en el  
Ministerio de Economía y Finanzas, Zoom Eco-  
nómico, enero 2010, La Paz.

-World Health Organization, 2002, World Report  
on Violence and Health, WHO, Ginebra.

-Agencia Boliviana de Informaciones

-El Observador, Montevideo, Uruguay

-La Razón, La Paz, Bolivia