

GLOBALIZACIÓN, NEOLIBERALISMO Y SOCIEDAD CIVIL

Algunos desafíos para los movimientos sociales y populares latinoamericanos

Dra. *Ana María Ezcurra**

PRESENTACIÓN

En buena medida, este trabajo se aboca a identificar algunas características, fortalezas y debilidades del programa neoliberal a escala mundial y, en particular, en América Latina y el Caribe, con el fin de deslindar los **desafíos** que ello plantea a los **movimientos sociales y populares** del Sur y, sobre todo, de nuestro subcontinente. Por ende, se plantea un contrapunto entre dicho programa y sus consecuencias para la edificación de sujetos, procesos y paradigmas alternativos (apartados 1, 2 y 3).

En ese contexto se efectúa un diagnóstico sucinto, preliminar y parcial, respecto de algunas notas distintivas, avances y fragilidades -a nivel de pensamiento y acción- constatables en el amplio y diverso conjunto de movimientos sociales populares, organismos comunitarios y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) de la región (apartado 4). En este caso, la finalidad también es delimitar ciertos **retos** para el futuro.

1. LA NECESIDAD DE UNA ALTERNATIVA INTEGRAL, DE ALCANCE PLANETARIO

En los '80s, América Latina fue la región del mundo que padeció un mayor aumento en el volumen e intensidad de la pobreza - junto con el

*Do Instituto de Estudios y Acción Social (IDEAS), Buenos Aires, Argentina.

África Sub-Sahara y el Medio Oriente y Norte de África. Así lo afirma el Banco Mundial¹. En 1992, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)² estimó que en 1990 el 45.9% de la población del subcontinente era pobre. Por su lado, el “Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) calculó para el mismo año (1990) una cifra de incidencia bastante más alta: el 61.8%³. Entonces, en los ‘80s la pobreza se generalizó e intensificó hasta convertirse en un problema masivo y de alcance regional.

En los ‘90s el proceso continuó. Es cierto que en algunos países -como Chile y Perú- se lograron ciertas reducciones en el volumen de pobres. Sin embargo, la CEPAL reconoce (1995) que durante el primer quinquenio de los ‘90s los progresos en materia de contracción de la pobreza fueron “muy moderados”. Aún más, admite que desde 1994 se registran importantes *retrocesos*, con incrementos significativos en los niveles de pobreza e indigencia en países como Argentina y México. La pobreza no fue (ni es) el único campo en el que se dio (y da) una evolución negativa. Además, en los ‘80s y ‘90s se produjo un aumento considerable de la desigualdad en la distribución del ingreso⁴, hasta

¹ Banco Mundial (1990 y 1993). En las notas al pie de página, las fechas entre paréntesis son las correspondientes a la Bibliografía transcrita al final del trabajo.

² Se trata de un organismo de estudio que pertenece a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), creado en 1948 y muy influyente a nivel regional.

³ Estas disparidades en los porcentajes de incidencia de la pobreza derivan de diferencias en los métodos de medición empleados. La CEPAL, al igual que el Banco Mundial, utiliza el método denominado “línea de la pobreza”. Aún así, el Banco Mundial llega para el mismo año (1990) a una cifra bastante menor (que la CEPAL): el 25.2%. Por lo regular, los métodos usados tienden a subestimar el volumen real de pobres, proceso que se agudiza en el caso del Banco Mundial (Ezcurra, Ana María, 1994a). En cambio, el mencionado “Programa Regional...” del PNUD procuró corregir dichas subestimaciones y, para ello, elaboró un método propio (“Medición Integrada de la Pobreza”, MIP) con el cual arribó al valor indicado (61.8%).

⁴ CEPAL (1995).

alcanzar un nivel que el Banco Mundial cataloga como “excepcionalmente alto”⁵, el “más inequitativo” a escala mundial⁶ -al punto que, según el propio Banco, en algunos países el 10% más rico de la población tiene 84 veces los recursos del 10% más pobre⁷. Además, el Banco admite que la pobreza en la región deviene, en buena medida, de dicha inequidad⁸. En suma, desde los ‘80s la desigualdad está en franco aumento -tendencia que deriva de procesos persistentes y severos de concentración del ingreso, que continúan hasta el presente.

Ello no sólo ha provocado (y ocasiona) un alza en el número de pobres (clasificados así según los métodos usuales de medición). Adicionalmente, ha dado lugar a *intensos procesos de pauperización de vastos contingentes de la población latinoamericana*; en especial, de franjas tradicionalmente consideradas como pertenecientes a las capas medias. Según la CEPAL (1995), ello es particularmente patente en los “estratos bajos” (de esos sectores medios), cuya participación en la distribución del ingreso sufrió a partir de 1980 una merma “abrupta” y “marcada”, al punto que buena parte de dichas fracciones se encuentra muy próxima al umbral de pobreza.

En definitiva, desde los ‘80s no sólo creció el volumen de pobres, la pobreza se hizo más intensa y se amplió la desigualdad. Por añadidura, se extendió notablemente la población considerada “vulnerable” -es decir, muy cercana al umbral de la pobreza que, por consiguiente, sería catalogada como pobre si se emplearan métodos más ajustados de medición.

Según lo apuntado, esa catástrofe social es el producto de un **ciclo largo** que comenzó (o se agudizó) a principios de los ‘80s, persiste

⁵ Banco Mundial (1990).

⁶ Banco Mundial (1996).

⁷ Londoño, José Luis (1996).

⁸ Banco Mundial (1995).

hasta el presente y corresponde al período de implantación del **programa neoliberal**. El carácter prolongado del ciclo permite sostener que se trata de impactos negativos atribuibles a dicho programa, de carácter estructural, inherentes al modelo y de largo plazo. En otros términos, son tendencias que trascienden las fluctuaciones y efectos coyunturales.

¿Qué es el neoliberalismo? Perry Anderson (1996)⁹ comenta que el neoliberalismo surgió después de la Segunda Guerra Mundial como una “reacción teórica y política vehemente” contra el Estado de Bienestar, motorizada originalmente por Friedrich Hayek y luego por la Sociedad de Mont Pèlerin -fundada en 1947 y en la que intervinieron, entre otros, Milton Friedman y Karl Popper. El ideario neoliberal no sólo atacó cualquier regulación del mercado por parte del Estado. Además, argumentó que la *desigualdad* es un *valor positivo* para dinamizar el crecimiento y la acumulación privada, por lo que se consideró imprescindible quebrar el poder del sindicalismo y, en general, del movimiento obrero (con sus presiones igualitarias sobre los salarios y el gasto social del Estado)¹⁰. No obstante, a partir de la posguerra las “democracias occidentales” estructuraron sus políticas precisamente en torno al Estado de Bienestar que, así, dio lugar a un *poderoso consenso*.

Entonces, el neoliberalismo desafió al capitalismo de reformas desde su inicio; o sea, se trató de una “contrarreforma” temprana. Empero, durante más de veinte años el reto tuvo poco éxito. En efecto, y como señala P. Anderson, las advertencias neoliberales parecían poco creíbles ya que el capitalismo avanzado había entrado “en una larga fase de auge sin precedentes -su edad de oro-”. Sin embargo, en los ‘70s “todo cambió”. La crisis económica (que por primera vez aunó recesión con inflación) produjo la erosión y después la disgregación de aquel consentimiento.

⁹ El artículo, publicado por la Revista **Pasos**, del Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI, Costa Rica), transcribe una conferencia dictada por el autor en la Facultad de Ciencias Sociales de La Habana, Cuba, en 1995.

¹⁰ Anderson, Perry (1996).

En otros términos, dio lugar a una *crisis de consenso* que permitió ganar terreno al ideario neoliberal. Finalmente, éste logró expresión estatal con el advenimiento de las administraciones Thatcher (Gran Bretaña, 1979) y Reagan (1980); y en poco tiempo se difundió a buena parte de Europa Occidental.

Durante ese lapso inaugural, breve y altamente expansivo, aquel ideario también comenzó a propalarse en América Latina. Es que la crisis de pago de las deudas externas -que eclosionó en México en 1982- ofreció una excelente oportunidad. En efecto, dio lugar a un “club de acreedores”¹¹ que, desde entonces, impuso los denominados “*ajustes estructurales*” que impelen y, a la vez, *plasman el programa neoliberal*. Con todo, cabe recordar que América Latina fue escenario de “la primera experiencia neoliberal sistemática del mundo”¹² durante la dictadura chilena inaugurada en 1973 que, así, fue pionera del ciclo neoliberal lanzado a escala global unos años después. Hacia fines de los ‘80s, el proceso de implantación regional se consolidó y profundizó con el arribo de las administraciones Salinas (México, 1988), Menem (Argentina, 1989) y Fujimori (Perú, 1990).

El caso latinoamericano expresa un proceso más general, por el cual el *ideario* neoliberal original se concretó en un programa de alcance mundial. Según Pedro Vuskovic (1994), sus “ejes básicos” se pueden resumir en: a) “...constituir a las exportaciones en la fuente fundamental del crecimiento...”, lo que lleva a políticas como el estímulo de “aperturas incondicionales” al capital trasnacional y el sobreacento en la “competitividad”; b) “reducir drásticamente el ámbito de acción del Estado y propiciar la privatización de toda suerte de actividades productivas y servicios...”; c) y respecto del corto plazo, jerarquizar por encima de cualquier otro objetivo la preservación de los “equilibrios macroeconómicos” (sobre todo, en materia de presiones inflacionarias y

¹¹ Calcagno, Alfredo (1993).

¹² Anderson, Perry (1996).

de las cuentas fiscales y externas). Precisamente, tales “ejes” definen a los “ajustes” que, por ende, no se limitan a la búsqueda de “equilibrios macroeconómicos”, sino que también impelen transformaciones “estructurales” (reforma externa y del Estado)¹³.

En suma, *en los ‘80s el programa neoliberal logró una extraordinaria expansión*. Incluso fue adoptado -en un proceso de intensa reconversión ideológica- por partidos y movimientos que previamente habían levantado paradigmas de desarrollo basados en el Estado, ya sea de corte socialista o capitalista. Es el caso de ciertos gobiernos socialdemócratas europeos (en España, Francia, Grecia, Italia y Portugal) y de corrientes latinoamericanas de raigambre nacional y popular (como el peronismo argentino y el Partido Revolucionario Institucional, de México).

Hacia fines de la década, el colapso del socialismo histórico abrió otra firme oportunidad de propagación, otorgándole -ahora sí- *un alcance realmente planetario*. Como sostiene Perry Anderson (1996), “los nuevos arquitectos de las economías postcomunistas en el Este (...) eran y son seguidores convictos de Hayek y Friedman, con un menosprecio total por el keynesianismo y el Estado de Bienestar, por la economía mixta y, en general, por todo el modelo dominante del capitalismo occidental en el período de posguerra (...) No hay neoliberales más intransigentes en el mundo que los ‘reformadores’ del Este”.

En consecuencia, el neoliberalismo ha logrado edificar una sólida hegemonía a nivel dirigente. Y ese nuevo “sentido común” ha alcanzado una escala realmente mundial. Éste es, probablemente, *uno de los éxitos más destacados del programa neoliberal*, que todavía detenta un liderazgo intelectual y fuerza política notables¹⁴. Por ello se puede afirmar, con Franz Hinkelammert (1996), que si bien el sistema provoca crisis, él mismo no está en crisis y, además, “florece como nunca”.

¹³ Gurrieri, Adolfo (1994).

¹⁴ Anderson, Perry (1996).

Esa hegemonía mundial no sólo es una muestra de éxito. También expresa una dimensión de la globalización. Se trata de una globalización ideológica neoliberal. Como tal, es resultado de una voluntad política y no la expresión “necesaria” de determinaciones históricas inexorables.

En efecto, desde mediados de los ‘80s el capitalismo central impele deliberadamente la expansión internacional de un *projecto de sociedad*. Éste no se limita al ámbito económico y, por eso, tiende a ser *integral*. En buena medida, ese impulso (y dicha integralidad) es resultado de la *política exterior estadounidense*. En efecto, ya en la segunda administración Reagan la agenda neoliberal se articuló con ciertos temas neoconservadores, lo que dio lugar a un conjunto original, a una *nueva síntesis*¹⁵.

La gran novedad fue el ensamble del ideario neoliberal con los valores democráticos, típicamente neoconservadores -mientras que en el neoliberalismo ocuparon siempre un lugar claramente subordinado. Otra nota distintiva fue la voluntad internacionalista -también de estirpe neoconservadora- que acompañó a esa nueva visión *desde sus orígenes*. Por eso, en la era Reagan se lanzó la denominada “democratización global”, que posteriormente fue retomada (y ajustada a la post-guerra fría) por la gestión Bush y, luego, por la administración Clinton (ahora con el nombre de “alianza global para la democracia”). Es decir, se configuró un consenso bipartidario sólido moldeado por el partido Republicano, que los Demócratas continuaron sin mayores variaciones¹⁶.

Entonces, en rigor se trata de un programa neoliberal-conservador (o un neoconservadorismo-liberal) que, como tal, propone e impulsa un modelo de sociedad que es integral (no sólo económico) y, a la vez, mundial -un proyecto de *homogeneización* planetaria. En ese doble sentido

¹⁵ Mouffe, Chantal (1981).

¹⁶ La gestación de dicho consenso, así como su previsible prolongación en la administración Clinton, fueron planteados en Ezcurra, Ana María (1990 y 1992). Esa continuidad en la actual presidencia Demócrata ha sido ratificada por diversos estudios, como el llevado adelante por Thomas Carothers (1995).

conforma un “*macro-relato*”, un *paradigma universal*, un esfuerzo totalizador típico de la Modernidad e inédito en su alcance. Por ello, carecen de sustento los diagnósticos, hoy tan frecuentes, acerca de una presunta crisis *generalizada* de paradigmas, así como el anuncio de una civilización post-moderna definida por el reinado de la fragmentación¹⁷. A la vez, como ya se apuntó, se trata de un proyecto político formulado, lanzado y sostenido por los Estados del capitalismo avanzado. Es decir, supone una voluntad colectiva y políticas *ad hoc*. Por eso, recientemente Jeffrey Sachs (1995), arquitecto del “ajuste” boliviano y académico de la Universidad de Harvard, advirtió que si bien es cierto que existe un sistema capitalista mundial emergente, sería un grave error -el “más grande en la política exterior de nuestro tiempo”- creer que dicho sistema se consolidará automáticamente. Aún más, un débil “liderazgo internacional” podría poner en riesgo su viabilidad.

Obviamente, los efectos socialmente devastadores del programa neoliberal-conservador no se limitan a América Latina. Es decir, tienen el mismo alcance que su implantación: son mundiales e, incluso, ya afectan a los países del Norte. Los estudios y estadísticas en la materia son innumerables y no es posible abundar aquí en la cuestión. Por ello, sólo cabe recordar algunos impactos específicos que han sido reiteradamente señalados en los últimos años y que, además, constituyen efectos y tendencias *estructurales*, de *largo plazo* e *inherentes al modelo*: a) un fuerte incremento de la desigualdad, a nivel de las sociedades nacionales, sí, pero también de orden internacional -en detrimento de los países del Sur¹⁸; b) el surgimiento y consolidación de potentes procesos de exclusión, que plasman en un desempleo y subempleo que ahora son estructurales,

¹⁷ El asunto también es apuntado por Franz Hinkelammert en su libro **El mapa del emperador**, DEI, Costa Rica, 1996.

¹⁸ Al respecto, es famoso el pronunciamiento que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó en su *Informe sobre Desarrollo Humano* 1992: “En 1960, el 20% más rico de la población mundial registraba ingresos 30 veces más elevados que los del 20% más pobre. En 1990, el 20% más rico estaba recibiendo 60 veces más. Esta comparación se basa en la distribución entre *países* ricos y pobres”.

masivos y crecientes. Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (1994) admite que han alcanzado “niveles sin precedentes” y que, en algunas regiones, aumentan “vertiginosamente”¹⁹. Por ejemplo, consigna que “desde principios de 1990 hasta marzo de 1992, el número de desempleados registrados en los países de Europa oriental ascendió de 100.000 a más de 4 millones”. La exclusión también aflige a naciones enteras, que están siendo marginadas del sistema de comercio mundial, como ocurre con el África Sub-Sahara.

Así pues, y como señala el PNUD (1992), lo que corre peligro no es la calidad de vida, sino la vida misma -sobre todo, en los países del Sur. Por eso, **la edificación de una alternativa es ineludible**, ya que **concierno a la sobrevivencia**.

A la vez, la índole (previamente descripta) del neoconservadorismo-liberal condiciona algunas características que deberían signar a dicha alternativa. En efecto, si el neoliberalismo es un “macro-relato”, un paradigma universal -mundial e integral-, la respuesta también ha de ser **universal**²⁰.

En primer lugar, ello implica que si el neoliberalismo es *planetario*, su alternativa debe tener **alcance mundial**. Se trata de un asunto internacional; y así debe ser encarado. En otros términos, la vocación internacionalista del neoliberalismo-conservador -y su “mundialización” efectiva- sólo puede ser enfrentada por otro internacionalismo, de corte alternativo. Ello comporta la necesidad de una **agenda global** y de **sujetos colectivos ad hoc** (portadores de tal agenda).

Por otro lado, si el neoliberalismo es un modelo de sociedad *integral* que, a la vez, tiende estructuralmente a *exclusiones* y

¹⁹ OIT (1993).

²⁰ Franz Hinkelammert apunta (ob. cit.) que “...tenemos que partir de la constatación del hecho de que un solo criterio universalista se ha impuesto: el universalismo de los criterios de mercado. Todo otro universalismo ha sido exitosamente marginado. No obstante, este universalismo hoy dominante nos obliga a una respuesta. Esta respuesta de ninguna manera es posible si empezamos a creer, a la moda, que todos los universalismos han caído...”.

desigualdades de carácter *masivo*, es imprescindible **un nuevo paradigma de desarrollo** (que supone otro concepto de desarrollo) asentado, como afirma Franz Hinkelammert (ob. cit.), en un **criterio universal alternativo**. Al respecto, diversos autores hacen hincapié últimamente en el papel rector de la *integración* y de la *reproducción de la vida* -precisamente como criterio universal y, por ello, jerarquizado, ordenador del conjunto. Estos aspectos (agenda global, sujetos colectivos *ad hoc*, paradigma alternativo de desarrollo) son encarados a continuación.

2. LA CUESTIÓN DEL PODER, LA SOBERANÍA Y EL CARÁCTER POLÍTICO DE LAS ALTERNATIVAS

2.1 Condiciones de posibilidad de la expansión neoliberal-conservadora

Cabe interrogarse respecto de las *condiciones de posibilidad* de semejante propagación planetaria del programa neoliberal. En parte, dicha expansión deriva de transformaciones en la estructura de poder internacional. Es decir, operan condicionamientos políticos -asociados (como se verá luego) con el rol de ciertos organismos multilaterales controlados por los Estados-Nación del capitalismo central.

Ello es cierto a pesar de que el neoliberalismo conformó (y constituye) un programa que responde al surgimiento y consolidación de actores económicos de alcance mundial. Es decir, resultó (y es) consonante con intensos procesos de concentración de capital en ciertas fracciones (financieras, productivas) que, actualmente, requieren una escala de circulación *planetaria*. Al respecto, es notable la evolución de las empresas transnacionales, que han llegado a configurar una verdadera “infraestructura mundial de producción y distribución” cuyo valor supera los 2.1 billones de dólares -dos veces más que el Producto Bruto latinoamericano²¹.

²¹ Dieterich, Heinz (1996).

Esa “mundialización” (del capital) posee un efecto *político* específico y emergente: la restricción del poder y autoridad de los Estados-Nación. Empero, no se trata del único agente que opera en tal sentido, ya que dicha erosión es *sobredeterminada* -ocasionada por factores diversos pero convergentes. En efecto, han aparecido otros *actores* y *riesgos* transnacionales que también corroen la habilidad de los Estados para actuar autónomamente, lograr sus objetivos y controlar los acontecimientos. Por ejemplo, el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, la producción y tráfico de estupefacientes, el deterioro ambiental y las migraciones masivas²². Por eso, últimamente se subraya y reitera que el Estado-Nación resulta “demasiado chico” para lidiar con esos procesos globales.

Sin embargo, los Estados-Nación del capitalismo central continúan siendo actores principales en la arena internacional. Si el surgimiento de agentes y riesgos transnacionales horadó (y socava) su fuerza, en un movimiento de signo contrario el ciclo neoliberal promovió (y produce) una notable redistribución mundial y concentración de poder en dichos Estados, en perjuicio de los países del Sur²³. Ese poderío se expresa y utiliza en diversos ámbitos.

En el terreno *económico*, supone una *intervención agudizada* de los Estados-Nación centrales en los *mercados internacionales*, patrón reiteradamente apuntado por Noam Chomsky en diversos ensayos²⁴. Por ejemplo, con el desarrollo de una franca colaboración estratégica entre las empresas transnacionales y sus respectivos gobiernos de origen; y con

²² Ezcurra, Ana María (1994a).

²³ Ese reforzamiento de poder también deriva de otros factores. En efecto, a la implantación planetaria del programa neoliberal se añaden, desde principios de los ‘90s, los impactos del colapso del socialismo histórico, que implicó la pérdida de contrapesos mundiales.

²⁴ Por ejemplo, en un artículo recientemente publicado en el libro **La sociedad global** (1996).

la *intensificación* de prácticas comerciales de corte proteccionista²⁵, lo cual permite afirmar -con el PNUD (1992)- que los “mercados globales no operan libremente”²⁶.

En la arena *política*, implica un mayor control de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)²⁷. Al respecto, cabe aclarar que en la post-guerra fría -y a pesar de los procesos de globalización- la ONU continúa operando como un foro *dentro del paradigma de los Estados-Nación*²⁸. Es decir, sus acciones son en buena medida determinadas por la percepción que los Estados miembros tienen sobre sus respectivos intereses nacionales (más que por la identificación de requerimientos globales), matriz que es peculiarmente visible en los gobiernos de las “democracias industriales”. A la vez, y en virtud del colapso del socialismo histórico y, en particular, de la Unión Soviética, los Estados-Nación centrales han concentrado un poder de decisión aún mayor que el que poseían durante la guerra fría. De ahí que normalmente la ONU “sólo puede actuar cuando hay una concertación entre las grandes potencias”²⁹.

Empero, dicho vigor político es *singularmente* patente en las

²⁵ Al respecto, es sabido que el PNUD (1992) sostiene que “las barreras comerciales de los países industrializados protegen a los mercados nacionales de importaciones provenientes de una amplia gama de países, tanto ricos como pobres (...) Según un estudio realizado por el Banco Mundial, las restricciones comerciales reducen el PNB de los países en desarrollo en un 3%, lo que equivale a una pérdida anual de US\$ 75.000 millones (...) De hecho, estas barreras han ido aumentando. Veinte de 24 países industrializados son hoy en día más proteccionistas de lo que eran hace 10 años”.

²⁶ Este control de los mercados también tiene expresiones privadas (no estatales). Así, se estima que aproximadamente el 40% del comercio mundial no es propiamente comercio, ya que se trata de operaciones internas de las grandes corporaciones (Chomsky, Noam, ob. cit.).

²⁷ Los párrafos siguientes han sido parcialmente tomados de Ezcurra, Ana María (1996a).

²⁸ Trent, John (1995).

²⁹ Ídem.

instituciones de Bretton Woods. En efecto, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han *incrementado notablemente su poder*: formulan, condicionan e, incluso, gestionan y evalúan con detalle políticas y programas económicos, sí, pero también sociales, en una escala y con una minuciosidad inéditas -al punto de convertirse en «árbitros» que determinan cuáles países recibirán préstamos internacionales³⁰. Por otro lado, se trata de agencias multilaterales (integradas por Estados) en las que la capacidad de decisión de cada país es proporcional al capital comprometido. Por eso, los Estados centrales tienen un rol preponderante en la definición de políticas y en la toma de decisiones.

En ese contexto, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han conformado (y constituyen) un dispositivo nodal para la implantación planetaria del programa neoliberal.

Para ello, el BM introdujo una innovación clave en su operatoria. En efecto, hasta los '80s el Banco financiaba *proyectos específicos*³¹. Sin embargo, a mediados de la década (1980s) abandonó esa óptica y comenzó a colaborar estrechamente en la aplicación de los programas de ajuste. Es decir, el énfasis se desplazó desde los proyectos particulares hacia el intento -mancomunado con el FMI- de rehacer las economías del Sur³². Por eso se crearon los denominados «Préstamos de Ajuste Estructural» («Structural Adjustment Loans», SAL) que proliferaron desde 1982 - cuando eclosionó la crisis de pago de las deudas externas. Ello determinó una innovación significativa. En efecto, el Banco comenzó a *condicionar* sus préstamos, recurso que el FMI ya aplicaba desde los '60s. Y así surgió la llamada «condicionalidad cruzada». Ésta implica que la disponibilidad de recursos de cada organismo (BM y FMI) depende, en los hechos, del cumplimiento de los compromisos establecidos con ambos.

³⁰ Danaher, Kevin (1994).

³¹ Quintana, Enrique (1994).

³² Bello, Walden (1994).

Ese condicionamiento -que ahora es «cruzado» y también más rígido y profundo- se usó (y utiliza) para «inducir o forzar» los “ajustes” y, en general, la aplicación de políticas. Es decir, las dosis de persuasión o coacción varían según los casos³³.

Al respecto, puede formularse la hipótesis de que, en rigor, la imposición acreedora de los “ajustes estructurales” tiende a forzar consensos, figura factible debido al desarrollo de mutaciones en la *naturaleza* del poder internacional³⁴. En otros términos, la notable **hegemonía** planetaria lograda por el programa neoliberal-conservador se asienta en una estructura de **poder** mundial que manipula debilidades y atraviesa dicho consentimiento. Entonces, se trata de una hegemonía parcialmente fundada en componentes coactivos.

De ahí que aquella condicionalidad suponga una *injerencia acentuada* en los asuntos internos de los países deudores. Así pues, los Estados centrales no sólo han intensificado su intervención en los mercados internacionales, sino también en el campo de las políticas -a través de organismos multilaterales y, en particular, de las instituciones de Bretton Woods.

Por consiguiente, en América Latina las deudas externas dieron (y dan) lugar a dispositivos de intromisión (en cuestiones domésticas) que profundizaron, sí, pero que además *alteraron* las relaciones de dependencia. En efecto, en la práctica se instituyó una modalidad de “gobierno global”. Es decir, se produjo (y constata) una

³³ Calcagno, Alfredo (1993).

³⁴ Por ende, en la arena internacional no sólo se constatan cambios en la distribución de poder, sino también en su misma naturaleza. En efecto, en los últimos años se ha incrementado el peso del denominado “soft-power” (poder blando), que complementa a las fuentes coercitivas tradicionales (“hard power”), de índole económica y militar. El “soft power”, menos coactivo y tangible, sería básicamente una facultad de cooptación (se trataría de hacer que otros quieran lo que uno quiere). Al respecto, una nota distintiva de la presente transición global es la articulación de las herramientas “soft” y “hard” en nuevas y diversas combinaciones. Precisamente, una de ellas es la coacción de acuerdos por medio de la manipulación de debilidades. Este tema es desarrollado en Ezcurra, Ana María (1992).

transnacionalización de decisiones; una transferencia de poder político desde los Estados-Nación (deudores) hacia agencias internacionales. No se trata aquí del proceso más general de restricción de soberanía derivado del citado surgimiento de actores y riesgos transnacionales; sino de una soberanía limitada por el poder de los Estados del capitalismo avanzado y de algunas organizaciones multilaterales bajo su control.

En definitiva, emerge una transnacionalización subordinada. Una subordinación que es externa, pero también interna -a los grupos económicos locales más concentrados. Una subordinación de los Estados, sí, pero también de los gobiernos y, en general, de buena parte de la dirección política de los países en cuestión. Los gobiernos no gobiernan, sino que gerencian políticas de paternidad internacional. Y el papel de los partidos sería solamente legitimarlas. Así lo expresó crudamente John Bailey, director interino del Centro de Estudios sobre América Latina de la Universidad de Georgetown (EEUU): “los partidos políticos se parecen cada vez más y sólo les queda el rol de legitimar paquetes de medidas que ya vienen armados desde los mercados de capitales. (Se trataría de) hacer que a la gente les parezcan bien o, por lo menos, necesarios, inevitables”³⁵.

Esa subordinación del sistema político a poderes sin control (nacional, ciudadano) es, éste sí, un **problema de “governabilidad”** que, a su turno, pone en cuestión los **alcances democráticos** de los regímenes políticos hoy vigentes en la región. Es cierto que -como afirmó C. Macpherson en un ensayo clásico (1987)- la desigualdad social (inherente al capitalismo) demanda modelos democráticos de baja participación. De ahí que la democracia liberal capitalista dominante en el mundo Occidental se estructure en torno a la competencia de élites organizadas en partidos políticos. En este sistema, el rol de los ciudadanos no es decidir políticas y luego elegir representantes que las pongan en práctica, sino sólo elegir a los hombres que adoptarán las decisiones.

³⁵ Clarín, Buenos Aires, 8 de septiembre de 1996.

Entonces, la participación es catalogada como baja porque las decisiones quedan reservadas a las élites dirigentes. Éste es precisamente el mecanismo horadado por la transnacionalización subordinada hoy dominante. Las políticas *fundamentales* -atinentes a los *modelos domésticos de sociedad*- no son decididas ni por los ciudadanos, ni por los partidos, ni por los gobiernos latinoamericanos. En suma, la estructura y funcionamiento del poder internacional restringen el espectro de decisiones al alcance de los sistemas políticos locales y, con ello, la soberanía nacional y ciudadana. La democracia -tan exaltada por el neoconservadorismo-liberal- queda en entredicho.

2.2 Sociedad civil, transformación de las estructuras de poder y paradigma de desarrollo

Si el programa neoliberal es un proyecto *político* (ítem 1) cuya irradiación se funda en estructuras *políticas*, entonces la búsqueda y edificación de alternativas constituyen, ante todo, desafíos de **orden político**.

Al respecto, un reto primordial consiste en revertir la subordinación de lo político a esos “poderes sin control”. Es decir, se trataría de restituir a lo político su dignidad, su vocación y capacidad de transformación histórica, su conformación como ámbito de *poder*.

Ello demanda transformaciones substanciales en las **estructuras de poder** -tarea de índole *política* que, además, es **peculiarmente ineludible en América Latina** dados sus niveles extremos de desigualdad (ítem 1). En esa línea, Mahbub ul-Haq (1993) -asesor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de los equipos que elaboran sus *Informes* anuales- mantiene que en América Latina “...las verdaderas causas de la pobreza son *políticas*, exigen *cambios fundamentales en la estructura de poder* y no meras soluciones tecnocráticas innovadoras. América Latina ha experimentado, quizás, las peores desigualdades del mundo (...) Nada tengo yo contra las brillantes soluciones tecnocráticas

para el problema de la pobreza, siendo yo mismo un tecnócrata, pero van a servir de poco si no creamos alianzas *políticas* para producir *un cambio estructural* en América Latina”³⁶.

Por su lado, ese cambio estructural no es viable sin la construcción de un **poder alternativo**, un poder de las **mayorías**. Esta visión es sostenida por el propio Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que en su *Informe sobre Desarrollo Humano 1993* (dedicado al tema de la participación) asienta que “el cambio en la ecuación del poder exige la organización de una *fuerza de contrapeso* o incluso una *revolución*”³⁷.

Y añade que “las organizaciones populares (...) representan algunas de las fuentes más importantes de (tal) poder de contrapeso”. Es que el PNUD recalca (sobre todo, en dicho *Informe 1993*) la importancia del **robustecimiento de la sociedad civil** -organizaciones populares e intermedias (ONGs). Se trata de estimular una “**participación popular**” (de la sociedad civil), sí, pero entendida en términos **políticos**: como “fuerza de contrapeso”, con voluntad y capacidad de incidir (en) y transformar las estructuras de poder: no sólo las nacionales, sino también las *internacionales*. Entonces, está en juego el *tipo* de participación (social por su raíz, política en sus objetivos) y, además, su *alcance* (trascendiendo lo nacional e involucrándose en la escena mundial).

Y así surge la necesidad -ya anotada- de una agenda global alternativa y de sujetos colectivos ad hoc. En materia de agenda, despunta un tema prioritario (aunque no excluyente), directamente derivado de las estructuras de poder que sustentan la expansión planetaria del paradigma neoliberal-conservador: *la democratización del sistema de las Naciones Unidas y, en particular, de la “banca de desarrollo”*. El PNUD (1993) coincide y apunta: “reconozcamos también que no es probable que las fuerzas de la democracia tengan la cortesía de detenerse en las fronteras

³⁶ Las cursivas son de la autora.

³⁷ Ídem.

nacionales. Este hecho tiene grandes consecuencias para la gobernación mundial. Los Estados y la *sociedad civil* deben tener la oportunidad de influir en las decisiones internacionales que van a afectarlos de forma tan profunda. Ello significa procurar que las organizaciones de gobernación mundial sean mucho más amplias y participativas. En particular, debería producirse un nuevo examen a fondo de las instituciones de Bretton Woods”.

En materia de sujetos, una tarea prioritaria es el impulso de redes o coaliciones que den lugar a **actores (sociales) auténticamente internacionales**. En esta materia, ya hay un camino trazado. En efecto, existen algunas ONGs de alcance realmente mundial que, como anota Peter Spiro (del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, EEUU), se desempeñan como una pujante fuerza motriz en un espectro amplio de asuntos globales, formulando agendas, movilizandando miembros o adherentes y monitoreando procesos. Agrega que los regímenes internacionales de protección a los derechos humanos y al medio ambiente casi no existirían si no fuera por la presión inicial y continuada de ciertas ONGs. Una de las más conocidas y respetadas -como señala el PNUD (1993)- es Amnistía Internacional, fundada en 1961. P. Spiro añade que inicialmente esas ONGs se respaldaron en una sólida autoridad moral, así como en experiencia técnica; y que luego añadieron una capacidad de reclutamiento masivo (por ejemplo, Greenpeace tendría alrededor de 4.1 millones de integrantes) y, en algunos casos, de armar sólidas alianzas con instituciones de investigación (que también deberían ser contadas como actores no gubernamentales de impacto internacional real o potencial). Por otro lado, los avances en materia de comunicaciones y, en particular, la telemática, facilitan extraordinariamente el despliegue de objetivos y agendas comunes a escala internacional. Es decir, favorecen esquemas de pertenencia y cohesión menos ligadas al territorio y a los Estados-Nación.

En síntesis, se trata de impulsar la conformación (o robustecimiento) de **actores no gubernamentales de alcance mundial**,

organizados alrededor de **agendas globales** que **disputen hegemonía** al **neoconservadorismo-liberal**.

Sin duda, ello requiere (como ya se anotó) la formulación de un *nuevo paradigma de desarrollo*, alternativo al neoliberalismo-conservador. Al respecto, se han comenzado a perfilar algunas contribuciones que, además, muestran espacios de convergencia. Es decir, que exhiben un pensamiento común, aunque general y preliminar.

Sobre todo, se coincide en un criterio: se trataría de colocar a la **vida humana** en el **centro** del desarrollo -tesis que incluso ha sido (y es) sostenida por el propio PNUD en sus sucesivos *Informes* anuales sobre *Desarrollo Humano*³⁸. Ello conduce a un fuerte hincapié en objetivos de **integración social**, ubicados como criterio nodal y núcleo organizador - y no como un componente complementario y subordinado a propósitos superiores (como el crecimiento económico). Esa centralidad de la integración deriva, a su turno, en una óptica que acentúa el papel del **combate a la desigualdad** como un eje jerarquizado y estructurante adicional. Ello es apuntado por el propio Mahbub ul-Haq (PNUD) y por autores latinoamericanos como Pedro Vuskovik (1992), quien sostiene la necesidad de una concepción alternativa que “haga del enfrentamiento a la desigualdad el eje central de su contenido”.

De hecho, esa jerarquización de lo humano implica una ruptura con el concepto de desarrollo que, según Franz Hinkelammert (1993), fue fundante de la *modernidad*. Una noción que supone “la armonía entre desarrollo humano y maximización del crecimiento económico basado en el desarrollo técnico”. Es decir, una categoría cuya idea subyacente es que el crecimiento económico y el progreso técnico actúan necesariamente “...en dirección de la humanización de la vida humana”. Dicho autor agrega que esa noción sustentó tanto a las diversas políticas y teorías capitalistas de desarrollo cuanto al socialismo de corte soviético.

³⁸ Los párrafos siguientes han sido tomados de contribuciones que la autora se encuentra elaborando en la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina).

En suma, aquella centralidad de lo humano comporta la elaboración de un nuevo *concepto* de desarrollo y, por ende, una *reorientación estratégica substancial* con eje en la integración social y el enfrentamiento a la desigualdad. En definitiva, con la **reproducción de la vida** como criterio universal alternativo. Sin embargo, cabe aclarar que la idea de “reproducción de la vida” no se limita a la simple sobrevivencia -aunque éste sea un riesgo real y un desafío acuciante para amplios contingentes humanos; ni a las necesidades consideradas “básicas” o esenciales -aunque éstas queden crecientemente insatisfechas en fracciones aún más vastas de la población mundial. Tampoco se restringe al mundo material.

Sin duda, ese enfoque *ampliado* de la reproducción de la vida demanda una mayor profundización. Al respecto, pueden ser fructíferos algunos aportes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En efecto, el PNUD propone un objetivo sugerente: se trataría de *ampliar las opciones* de las personas -propósito que, según el PNUD, constituye el “punto focal” de su noción de *Desarrollo Humano*. Esta perspectiva se ensambla directamente con posturas teóricas como las de Amartya Sen (1995). Precisamente, este autor incorpora la cuestión de las realizaciones (logros conseguidos) y de los medios (para obtener tales resultados), sí, pero la trasciende y subraya que el *poder elegir* conforma un componente valioso y central de la existencia humana. Por consiguiente, se trataría de promover una *ampliación de alternativas*, de *opciones*, permitiendo un *mayor poder* de las personas sobre sus vidas. Y cabe resaltar que ello supone una óptica alternativa a la del paradigma neoliberal, en el cual la libertad es entendida como libertad económica e individual en un sistema de libre empresa, regulado por el mercado, que reduzca al mínimo la intervención del Estado (con el fin de maximizar esa libertad). Incluso, Friedrich Hayec advirtió acerca de los peligros de la “libertad como poder” o “disponibilidad de elegir alternativas”, “definición según la cual la pobreza, la falta de educación y el desempleo constituyen

privaciones de la libertad pues restringen las alternativas que se ofrecen a un individuo”³⁹.

3. HEGEMONÍA Y PROGRAMA NEOLIBERAL. PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES

Desde mediados de los ‘80s, la pobreza en el Sur es objeto de creciente preocupación para diversas agencias de la Organización de las Naciones Unidas. El Banco Mundial asumió progresivamente un rol de liderazgo en la materia, hasta que en 1990 publicó su famoso “*Informe sobre el Desarrollo Mundial: la pobreza*”, en el que propone a la reducción de la pobreza mundial como máxima prioridad de la política internacional y del accionar del propio Banco.

La pobreza es ponderada como un asunto prioritario en tanto es apreciada como un poderoso factor de inestabilidad política. En otros términos, la expansión e intensificación de la pobreza en el Sur pondrían en entredicho la denominada “*governabilidad*” o “*sustentabilidad*” política de las *reformas económicas*. Es decir, se perciben riesgos para la viabilidad (política) de los “ajustes estructurales”. Se teme un incremento y generalización de conflictos distributivos y, en definitiva, una erosión del consentimiento social mínimo indispensable para la convalidación electoral del programa neoliberal. Entonces, el problema es situado en el campo de la hegemonía. Y con ello despunta una situación paradójal. En efecto, es allí precisamente donde el neoliberalismo ha conseguido uno de sus éxitos más destacados. Empero, ese vigoroso consenso de alcance planetario -substitutivo de (y en pugna con) su predecesor, que giró en torno al Estado de Bienestar- posee una fuerte implantación, sí, pero a nivel dirigente.

La pobreza no sólo ascendió a la cúspide de las prioridades

³⁹ Mouffe, Chantal (1981).

políticas. Además, ello determinó que el Banco Mundial llevara adelante un cierto “*aggiornamento*” del *paradigma neoliberal*, presentado pública y sistemáticamente en dicho *Informe sobre el Desarrollo Mundial* (1990). Así pues, el programa neoliberal original se ha renovado⁴⁰. Tal remozamiento posee un alcance *estratégico*. Es decir, plasma en una reformulación *de conjunto*, que el Banco denomina *estrategia de “dos vías”* y que ha sido (y es) bastante influyente en América Latina.

La primera “vía”, considerada prioritaria, se identifica con la recuperación de un *crecimiento* económico estable. Éste fue el objetivo central y la promesa primaria del paradigma neoliberal desde su origen. Por eso, en esta materia el Banco Mundial continúa prescribiendo las *reformas orientadas al mercado*. Entonces, el programa neoliberal, aunque rejuvenecido, persiste. En efecto, no sólo se ratifican los trazos básicos del modelo, sino también su carácter nuclear. En otros términos, la primera “vía” ocupa un lugar jerarquizado que rige y supedita al conjunto. Por ende, aquí predominan rasgos de continuidad, más que de “aggiornamento”. No obstante, se alientan ciertos cambios. Así, el Banco subraya que también es relevante el *patrón* de crecimiento, recomendación que es retomada ante las abrumadoras evidencias -ahora admitidas- de que el crecimiento *per se* no redundaría necesariamente en una mejora social. De ahí que se aconseje una matriz de base amplia, intensiva en trabajo, que *expanda las posibilidades de empleo*.

Al respecto, los resultados en la región son francamente decepcionantes. En efecto, desde principios de los ‘90s el crecimiento del producto (cuando se logra) habitualmente se asocia con niveles de desocupación persistentes o en ascenso. La CEPAL (1995) anota que ello se constata incluso en Chile, “el caso más claro de crecimiento económico sostenido”. Así, en 1994 la tasa de crecimiento en dicho país

⁴⁰ Los objetivos y alcance del presente trabajo sólo nos permiten una presentación parcial y esquemática del tema, que es encarado con detalle en Ezcurra, Ana María (1996a).

-que alcanzó el 4.5%- fue acompañada por un incremento del desempleo urbano que superó los dos puntos porcentuales (del 4.1% al 6.3%). Peor aún, la CEPAL agrega que en el subcontinente ni siquiera la baja del desempleo abierto (cuando se consigue) beneficia a los más pobres. En suma, el dispositivo nuclear de la revisión estratégica no muestra eficacia. Entonces, el neoliberalismo no sólo ratifica sus principales opciones de política, sino que también reafirma el carácter estructural de sus tendencias excluyentes.

Por otro lado, el Banco sostiene que el crecimiento económico de base amplia sería prioritario, sí, pero también insuficiente. En consecuencia, la disminución de la pobreza a largo plazo demandaría medidas adicionales que, precisamente, conforman la segunda “vía” de la estrategia, en la que se observa un “aggiornamento” más marcado. Centralmente, se trata de una *reestructuración del gasto social*. Por una parte, se propone ampliar el gasto público en cierto tipo de servicios, lo más básicos, que beneficiarían directamente a los pobres. Es el caso de la educación inicial, los cuidados primarios de salud, la alimentación y nutrición, la planificación familiar y, también, cierta infraestructura física (p.e., agua potable).

El problema es cómo financiar esa inversión. Para ello se proponen diversos mecanismos. Sobre todo, una *reubicación de fondos* desde los segmentos superiores a los inferiores. Es decir, los incrementos fiscales en los tramos básicos demandarían una reducción (o eliminación) de desembolsos en los más avanzados (p.e., educación superior, medicina especializada). Se trata, pues, de una reasignación de recursos entre niveles de un *mismo* sector. Es por ello que el Banco Mundial otorga una notable prioridad al impulso de reformas profundas en sectores *completos*; en particular, de los sistemas públicos de salud y educación -procesos que hoy se encuentran en marcha en buena parte del subcontinente.

A la vez, esa recolocación intrasectorial busca *expresamente* un desplazamiento de fondos públicos desde los sectores medios hacia los más pobres, lo que tiende a agudizar los intensos procesos de

pauperización de esas franjas ocasionados por los “ajustes”⁴¹. Y aquí la revisión estratégica muestra una severa contradicción con sus propios objetivos políticos. Ello es advertido por algunos funcionarios del Banco. Por ejemplo, Sebastián Edwards (1995) -por entonces economista en jefe para América Latina y el Caribe (del BM)- argumenta que el deterioro pronunciado y sostenido de las fracciones medias acarrea riesgos, ya que difícilmente continúen apoyando las “reformas” -”por lo que éstas quedarán bajo presión política”.

En definitiva, si la primera “vía” se malogra en el terreno de la práctica (crecimiento orientado al mercado, sí, pero *intensivo en empleo*), la segunda puede convertirse en un *boomerang* en materia de legitimidad. En consecuencia, el conjunto del dispositivo ideado para respaldar la viabilidad política del programa neoliberal exhibe fuertes límites.

Sin embargo, existe un ámbito con una mayor eficacia potencial: los programas compensatorios que el Banco Mundial impulsa y financia para paliar los efectos negativos del “ajuste” sobre los pobres. Se trata de actividades temporarias, de corto plazo, como la capacitación o re-adiestramiento de mano de obra y esquemas de crédito (p.e., para el sector “informal”). A ello se agregan acciones de emergencia típicas como la oferta de empleos transitorios por medio de obras públicas (para atemperar la desocupación) y de apoyos nutricionales. En los últimos años, estos programas han proliferado en América Latina con fuerte sostén del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. En particular, se han expandido los denominados Fondos Sociales⁴² -proceso que también se constata en el África Sub-Sahara.

Dichos programas tienen objetivos *expresamente políticos*. En

⁴¹ Coraggio, José Luis (1995).

⁴² Se trata de estructuras gubernamentales relativamente autónomas del orden burocrático establecido, administrativamente reducidas, que se ocupan de financiar (a través de una canalización rápida de recursos) pequeños proyectos focalizados en los pobres y “basados en la demanda” (a partir de solicitudes locales). Un análisis del caso latinoamericano se encuentra en Ezcurra, Ana María (1996a).

efecto, según el Banco se trata de fortalecer el respaldo público a los “ajustes estructurales”. Por consiguiente, constituyen una fórmula en el campo de la hegemonía. En rigor, dentro de la revisión estratégica conforman el único dispositivo explícitamente orientado a fortificar en el corto plazo la “sustentabilidad” política del programa neoliberal.

Por el momento, no existen investigaciones sistemáticas y de alcance latinoamericano que permitan evaluar los impactos efectivamente logrados. Sin embargo, ciertos estudios nacionales sugieren que algunos programas han sido eficaces en la edificación y robustecimiento de clientelas políticas (pro-gubernamentales), sobre todo entre los más pobres. Es el caso del Programa Nacional de Solidaridad (México). Aún así, los dispositivos compensatorios también poseen límites en materia política. En efecto, suelen ser muy focalizados⁴³. Además, por diseño no apuntan a la desigualdad -tan crucial en América Latina- y, por ende, no pueden afrontar y eventualmente aminorar los conflictos distributivos en ascenso. Sebastián Edwards (del BM) advierte el problema y arguye que si los “ajustes” mantienen o incrementan las tasas actuales de inequidad, habrá “polarización política” y aumentarán las posibilidades de revocación del proceso económico. Aún más, el conjunto de la revisión estratégica padece restricciones políticas derivadas de su excesivo énfasis en la pobreza (en desmedro de la desigualdad). Al respecto, S. Edwards anota que “un problema potencial de la estrategia es que aunque la pobreza (...) se reduzca, la distribución del ingreso puede empeorar (...) El malestar social en Argentina (Santiago del Estero, Jujuy), México (Chiapas) y Venezuela (Caracas) sugiere que la tolerancia ante una inequidad en aumento está llegando a un límite”.

En suma, el campo de la **hegemonía** es una de las mayores fortalezas del programa neoliberal-conservador y, a la vez, uno de sus eslabones **más débiles**. En América Latina, esa fragilidad persiste (y

⁴³ Es decir, sólo se concentran en las fracciones más empobrecidas y, además, suelen abarcar volúmenes de población relativamente modestos.

subsistirá) a pesar del “aggiornamento” estratégico que, precisamente, procuró (e intenta) subsanar los riesgos emergentes en materia de consentimiento social. Entonces, en la región **se afianzan condiciones favorables al surgimiento de consensos y “fuerzas de contrapeso” alternativos**, que pueden (y deben) ser tomadas en cuenta por los movimientos sociales y populares latinoamericanos.

4. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y POPULARES EN AMÉRICA LATINA. ALGUNOS RETOS ADICIONALES

Desde mediados de los ‘70s, en América Latina tuvo lugar una progresiva expansión de movimientos sociales populares, así como de organismos locales e intermedios (ONGs), abocados a tareas específicas muy diversificadas (p.e., de derechos humanos, eclesiales, sindicales, étnicas, ecológicas, vecinales, de género, hábitat, educación popular, salud comunitaria y comunicación alternativa). En algunos países, el proceso incluso se acentuó durante el período de dictaduras militares inspiradas en la Doctrina de Seguridad Nacional. Y en la mayoría cobró impulso con la posterior apertura de regímenes democráticos. Se trató de un proceso notable por su persistencia, intensidad y alcance regional, aunque también hubo (y hay) variaciones considerables derivadas de particularidades coyunturales, nacionales o subregionales.

El aporte de esa corriente organizativa ha sido (y es) invaluable en materia de reconstrucción del tejido social. En efecto, en América Latina el programa neoliberal provocó la estructuración gradual de sociedades singularmente fragmentadas. Así, fenómenos como el desempleo y la subocupación, la aguda proliferación del trabajo “informal” y el empobrecimiento masivo, entre otros, han dificultado (y obstaculizan) la conformación de actores *colectivos*. Más aún, condicionaron en vastos contingentes de la población un *retiro de lo público*; o sea, la generalización de comportamientos centrados en la sobrevivencia privada y familiar -

patrón de conducta que en algunos países se vio reforzado por la irrupción de procesos hiperinflacionarios⁴⁴. Por eso, la restauración de lo colectivo tuvo (y tiene) lugar, en buena medida, en torno a solidaridades *particulares*. Es decir, alrededor de demandas o tareas *sociales* y, a la vez, *específicas*. Entonces, la diversificación, pluralidad y raíz social de aquellas organizaciones y movimientos responden y se adaptan a condicionamientos históricos precisos -lo que puede explicar (al menos parcialmente) su vitalidad y expansión.

Por otro lado, un sector de esas organizaciones y movimientos fue configurando progresivamente un pensamiento social renovado y original, aunque todavía posee rasgos algo difusos, así como respaldos débiles en materia de sistematización y teoría. En otros términos, se trata de un pensamiento identificable, sobre todo, *en las prácticas* y que aún se encuentra en proceso de formación.

Al respecto, cabe apuntar que, por lo regular, dicho sector continúa sosteniendo una visión crítica ante la injusticia y la opresión en una perspectiva macrosocial⁴⁵. Es decir, frente a los *sistemas y modelos* sociales dominantes que, además, son interpretados como *causa* central de la creciente desigualdad y empobrecimiento. Por ende, vehiculiza una mirada estructural, una vocación “antisistémica”⁴⁶.

De ahí que ese sector usualmente siga planteando la cuestión del poder y que, por eso, presente una impronta fuertemente política (habitualmente, no partidaria). Por lo general, no se trata de una orientación hacia la *toma* del poder (de la dirección del Estado), sino de un anhelo por revertir las asimetrías en el conjunto de la estructura social -postura que conlleva una diferencia substancial con la izquierda clásica y los movimientos revolucionarios armados que signaron la política

⁴⁴ Un análisis detallado del caso argentino se encuentra en Ezcurra, Ana María et al (1994c).

⁴⁵ Los párrafos siguientes han sido parcialmente tomados de Ezcurra, Ana María (1996b).

⁴⁶ de Santa Ana, Julio (1994).

latinoamericana en las décadas previas. Por ello, diversos analistas apuntan que esos actores se distinguen por “una nueva manera de hacer política”. Entonces, la problemática de las asimetrías también se plantea en los ámbitos “meso” y “microsocial” (p.e., en las relaciones educativas, institucionales, comunitarias, locales, familiares).

Así pues, se ha configurado una visión antiautoritaria que busca coartar la reproducción de las relaciones de poder dominantes y que, además, intenta transformarlas. Por eso despunta el ideal de una sociedad civil robustecida y autónoma del Estado y de los partidos políticos. De ahí también el hincapié en modelos participativos de corte autogestivo - todo lo cual conlleva una recusación (práctica o expresa) de la idea de “vanguardia” y, por eso, una distinción adicional y sustantiva con aquellas tradiciones revolucionarias precedentes.

Empero, también se advierten algunas debilidades y contradicciones de peso. Entre ellas, resalta la presencia de una matriz de “acción auto-restringida”⁴⁷. Por un lado, ello implica que el grueso de las actividades tiene un impacto “micro” y local -lo cual es típico del perfil propio de la gran mayoría de las ONGs latinoamericanas⁴⁸. En otros términos, su alcance es muy limitado.

No obstante, la “auto-restricción” alude, sobre todo, a otro proceso. En efecto, a pesar de aquella preocupación macrosocial el desarrollo de “microalternativas” usualmente no se inscribió (ni inserta) en una búsqueda más amplia, orientada a la generación de una nueva sociedad. O sea, en los hechos hubo (y se da) un debilitamiento o dilución de horizontes de totalidad. Como anota Fernando Calderón (1995), no se plantean metas y actividades “totalizantes”, lo cual instala una tensión objetiva entre los roles efectivamente desempeñados y aquel pensamiento social (o identidad ideológica). En definitiva, se desdibuja lo político “macro”.

⁴⁷ Munk, Gerardo (1995).

⁴⁸ Bombarolo, Félix, et al (1992).

Así pues, tiende a producirse una escisión entre lo local y lo global, entre lo social y lo político, precisamente en un período histórico cuya característica distintiva es que el capitalismo central despliega un “macro-relato”, un proyecto totalizador y político inédito en su alcance. Por ello, Fernando Calderón mantiene que, en rigor, no se habrían llegado a configurar auténticos movimientos sociales, sino sólo “expresiones embrionarias de los mismos”. Gerardo Munk (1995) agrega que incluso esos movimientos, organizados en torno a experimentos sociales de pequeña escala, en ocasiones llegan a desarrollar una tendencia “antipolítica” que contrapone su propio acento en acciones de base a proyectos de corte global.

Ello demanda -en palabras de G. Munk- una transición desde una estrategia defensiva hacia una ofensiva. Una transición que transforme al movimiento social auto-restringido en un **movimiento social políticamente orientado**. Una transición que -como apuntó Claus Offe- convierta a la movilización social en poder político -en “fuerza de contrapeso” con voluntad de influir en las estructuras de poder. En este sentido, la “sociedad civil” es (debe ser) también “sociedad política” (autónoma del Estado y de los partidos).

El propio PNUD apunta la necesidad de que las Organizaciones No Gubernamentales *amplíen su alcance* por medio de una reconversión hacia (o consolidación de) actividades *políticamente orientadas* -señalamiento que extiende al Sur en su conjunto.

En efecto, en su *Informe sobre Desarrollo Humano* 1993 anota que buena parte de las ONGs se han concentrado en prácticas locales tendientes a defender y conferir poder a los más desfavorecidos. Empero, advierte que en materia de pobreza y desigualdad su alcance directo es ineludiblemente limitado. En esta línea, constata que a principios de los ‘80s las ONGs del Sur influían en alrededor de 100 millones de personas (60 millones en Asia, 25 en América Latina y 12 en África). Añade que si bien a inicios de los ‘90s la cifra se habría elevado a aproximadamente 250 millones, la población alcanzada sólo representaría una quinta parte

de los 1.300 millones de habitantes que se encuentran en situación de pobreza absoluta.

Por eso, el PNUD concluye que se requiere un cambio de rol. Al respecto, apunta que hasta el momento casi todas las ONGs se han concentrado en actividades de base, por lo que usualmente han tenido una “mínima influencia” en los debates y políticas nacionales. Aquel cambio consistiría, precisamente, en ampliar esa incidencia -también en la escena y agenda internacional-, al punto de que la contribución (de las ONGs) en la base “podría muy bien entenderse sólo como una parte relativamente pequeña de su lucha más general por ampliar las oportunidades de desarrollo participativo...”. Señala que, por ende, el efecto indirecto podría ser mucho más amplio que el aporte directo (local, de base).

Por otra parte, el tránsito desde la auto-restricción hacia movimientos sociales políticamente orientados requiere afrontar otra debilidad, crecientemente anotada en la literatura: la presencia de una atomización intensa, de un agudo fraccionamiento de la acción colectiva⁴⁹. Así, se ha configurado un proceso paradójico: mientras se combate y supera la fragmentación social (a nivel local o sectorial), también se la reproduce y consolida. Al respecto, Fernando Calderón (1995) afirma que en América Latina esos movimientos “se asemejan a una galaxia en formación, incandescente y embrionaria, cuyas partículas en agitación aún permanecen distantes entre sí, incapaces de fusionarse y tomar una órbita común”. Entonces, mientras el capitalismo avanzado en su fase neoliberal conlleva una lógica de concentración de poder, buena parte de los movimientos sociales populares se encuentran entrampados en una lógica contraria (funcional a la primera) signada por la segmentación y la consiguiente difusión de poder.

En consecuencia, en el subcontinente otro desafío prioritario es el impulso de **articulaciones organizativas nacionales**, sí, pero también regionales, de alcance latinoamericano -a lo que se suma el reto antedicho

⁴⁹ Calderón, Fernando (1995).

de participar en la edificación o robustecimiento de actores no gubernamentales de alcance mundial, organizados alrededor de agendas globales.

Al respecto, cabe recordar que se trata de promover *ciertas* articulaciones: aquellas que favorezcan la conformación de movimientos sociales políticamente orientados. Por ende, es importante el tipo de articulación, su calidad organizativa. Por ello, el formato de *red* puede ser necesario, sí, pero también insuficiente, si se limita al intercambio de información, a la realización de acciones conjuntas esporádicas y/o a servicios recíprocos puntuales. El desafío, entonces, es construir o afianzar sujetos colectivos de mayor alcance, envergadura y poder, que progresivamente aumenten su capacidad de formular e incidir en las políticas y debates públicos, de favorecer la agregación y ampliación de demandas en los sectores populares y, en definitiva, de disputar hegemonía y participar en la edificación de una “fuerza de contrapeso” -un poder de las mayorías.

Sin duda, se trata de retos políticos y organizativos notablemente difíciles. Sobre todo, si se considera que América Latina es escenario de una crisis peculiarmente aguda de la solidaridad externa tradicional. En efecto, desde hace unos años se constata una merma notable del financiamiento exterior provisto por agencias de cooperación comprometidas con la justicia social y la búsqueda de paradigmas de desarrollo alternativos.

A pesar de ello, América Latina también ha sido (y es) escenario del surgimiento de movimientos sociales políticamente orientados, sujetos colectivos con mayor poder, estructurados en torno a reivindicaciones sociales y que, a la vez, disputan hegemonía al programa neoliberal⁵⁰. Es

⁵⁰ Está fuera de nuestro alcance la posibilidad de exponer un diagnóstico sistemático e integral al respecto. En efecto, ello requeriría dar cuenta de procesos todavía *emergentes*, como el desarrollo del movimiento indígena; y de otros más antiguos, como la evolución de las organizaciones de Derechos Humanos, que siguen exhibiendo vitalidad aun después de finalizado el dramático ciclo de los Terrorismos de Estado.

decir, existen (como ya se indicó) experiencias acumuladas, caminos recorridos.

Entre otros, puede mencionarse el caso del Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST), de Brasil. Se trata de un movimiento *de masas* que, además, posee alcance *nacional* (se encuentra presente en 28 Estados de la Federación, incluyendo el Distrito Federal) -conformado durante enero de 1984 en el denominado Primer Encuentro Nacional, realizado en Río de Janeiro. Por otra parte, constituye una verdadera *organización social*. En efecto, tiene una estructura interna democrática (direcciones colegiadas, matrices altamente participativas), sí, pero también *fuertemente organizada* a través de variadas normas de funcionamiento e instancias deliberativas y ejecutivas en diversos niveles (en la base, estatales y nacionales). Adicionalmente, posee un *programa* que incluye demandas nacionales de corte *macrosocial*; en particular, vinculadas con el impulso de una reforma agraria. Por otro lado, es un sujeto colectivo que apela a la conflictividad (ocupaciones de tierra, movilizaciones masivas), pero que combina esas “luchas ofensivas” con una matriz de presión y negociación con el Estado. En otros términos, el MST estima que el apoyo gubernamental es importante para sus asentamientos campesinos en la esfera productiva, en el campo educativo y en materia de infraestructura económico-social (p.e., energía eléctrica, agua potable, instalaciones sanitarias, escuelas, puestos de salud). Así pues, muestra una singular *flexibilidad política*, una combinatoria amplia y dúctil de instrumentos de lucha, presión y concertación. Por último, cabe señalar que posee articulaciones y apoyos (un sistema de “alianzas”) con otros sectores y entidades del país (p.e., eclesiales, sindicales), así como lazos con organismos latinoamericanos (p.e., participa en la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo, CLOC, que agrupa a 84 asociaciones de 18 países del subcontinente).

Últimamente han surgido en la región otros nucleamientos de alcance nacional expresamente enfrentados con el programa neoliberal y, a la vez, sólidamente asentados en demandas de amplios contingentes

populares. En México, por ejemplo, es el caso de “El Barzón”, una articulación de deudores (en pequeña escala) urbanos y rurales que ha logrado una participación masiva en buena parte del territorio del país.

En el subcontinente también existen movimientos urbanos que si bien poseen alcance *local*, simultáneamente conforman sujetos colectivos estructurados alrededor de reivindicaciones comunitarias precisas, políticamente orientados y con fuerte inserción de base. Un ejemplo es la “Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales” (provincia de Córdoba, Argentina), una de las experiencias más importantes del país en materia de articulación de organismos comunitarios entre sí y con el Estado (provincial y municipal), que proporciona financiamiento para el desarrollo de diversos proyectos de infraestructura urbana. Entre otros aspectos, la “Unión” se distingue por llevar adelante procesos sistemáticos de reflexión acerca de su papel político como sujeto social (más allá de las demandas particulares); y por combinar los dispositivos de concertación con mecanismos públicos de lucha y presión (p.e., movilizaciones masivas de pobladores) -con lo que despunta una matriz de flexibilidad política similar a la observada en el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra.

Otro caso de notable flexibilidad política es el del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, de México. No es factible encarar aquí un análisis de la cuestión⁵¹. En cambio, cabe consignar que el zapatismo exhibe una profunda originalidad ideológica, en muchos aspectos convergente con aquel pensamiento social emergente en amplios sectores de la sociedad civil latinoamericana. Así, el EZLN descarta explícitamente la idea de vanguardia revolucionaria: no se propone la “toma del poder”, sino la concurrencia en un “movimiento nacional revolucionario” diversificado, pluralista y democrático. En ese contexto, dio cada vez más importancia al robustecimiento de (y a la confluencia con) la “sociedad civil”,

⁵¹ Una selección de análisis y testimonios puede ser consultada en De Lella, Cayetano y Ezcurra, Ana María (1994).

organizada en torno a luchas y tareas específicas. También es muy fuerte su reivindicación de género (sobre todo, de los derechos de la mujer campesina); de la cuestión nacional (con una intensa apelación a la idea de “patria”) y de los valores democráticos (incluso, con componentes de la tradición liberal).

En suma, América Latina es hoy un vasto laboratorio de luchas que parecen expresar una conflictividad en aumento. Luchas protagonizadas, en buena medida, por movimientos y actores *sociales*. Luchas que en diversos casos sugieren el desarrollo de procesos de participación ampliada -con base de masas, objetivos políticos y alcance creciente.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1993) ha dicho que “la participación popular” se está transformando en “la cuestión central de nuestro tiempo”. Efectivamente, es crucial. Sólo ella puede construir un “poder de contrapeso” y, por ende, una alternativa que, como se apuntó, hoy es ineludible. Por eso, la “participación popular” es una cuestión de sobrevivencia. El PNUD (1993) parece coincidir con ello cuando anota que “una mayor participación del pueblo ya no es una vaga ideología basada en las teorías de unos cuantos idealistas que toman sus deseos por realidades. Se ha convertido en un imperativo; una condición para la supervivencia”.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, Perry, “El despliegue del neoliberalismo y sus lecciones para la izquierda”, en **Pasos**, N° 66, julio-agosto de 1996.

BACELAR, Tania, “As políticas públicas no Brasil”, en **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**, CESE (Coordinadoria Ecumênica de Serviço), Salvador (Bahia), junio de 1996.

- Banco Mundial, **World Development Report 1990: Poverty**, Washington, 1990.
- Banco Mundial, **Implementing the World Bank strategy to reduce poverty. Progress and challenges**, Washington, 1993.
- Banco Mundial, **Poverty reduction and the World Bank. Progress in fiscal 1994**, Washington, 1995.
- Banco Mundial, **Poverty reduction and the World Bank. Progress and challenges in the 1990s**, Washington, 1995.
- BELLO, Walden, "Global economic counterrevolution: how northern economic warfare devastates the South", en Danaher, Kevin (ed.), **50 years is enough**, South End Press, Boston, 1994.
- BOMBAROLO, Félix, Luis Pérez y Alfredo Stein, **El rol de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en América Latina y el Caribe**, Ediciones Ficong, Buenos Aires, 1992.
- CALCAGNO, Alfredo, **Estructura y funciones actuales de los organismos internacionales financieros y económicos**, Catálogos Editora-Banco Provincia, Buenos Aires, 1993.
- CALDERÓN, Fernando, **Movimientos sociales y política. La década de los ochenta en América Latina**, Siglo XXI-UNAM, México, 1995.
- CAROTHERS, Thomas, "Democracy promotion under Clinton", en **The Washington Quarterly**, Vol. 18, N° 4, otoño de 1995.
- CEPAL, **El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90**, Santiago de Chile, 1992.

CEPAL, **Panorama social de América Latina 1995**, Santiago de Chile, 1995.

CORAGGIO, José Luis, **Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?** (borrador para la discusión), mimeo, 1995.

CHOMSKY, Noam, “Democracia y mercados en el nuevo orden mundial”, en Chomsky, Noam y Heinz Dieterich, **La sociedad global**, Contrapuntos, México, 1996.

DANAHER, Kevin, “Introduction”, en Danaher, Kevin (ed.), **50 years is enough**, South End Press, Boston, 1994.

DE LELLA, Cayetano y Ana María Ezcurra (compiladores), **Chiapas: entre la tormenta y la profecía**, Lugar Editorial-IDEAS, Buenos Aires, 1994.

de SANTA ANA, Julio, “Elementos teóricos para comprender la sociedad civil”, en **Cristianismo y Sociedad**, Nº 121-122, 1994.

DIETERICH, Heinz, “Globalización, educación y democracia en América Latina”, en Chomsky, Noam y Heinz Dieterich, **La sociedad global**, Contrapuntos, México, 1996.

EZCURRA, Ana María, **El conflicto del año 2000**, El Juglar Editores, México, 1990.

EZCURRA, Ana María, **Clinton ¿una nueva política exterior?**, El Juglar Editores, México, 1992.

EZCURRA, Ana María, **El Banco Mundial y la cuestión de la pobreza en el Sur**, IDEAS, Buenos Aires, 1994a.

EZCURRA, Ana María, “Globalización y estrategia externa de los Estados Unidos en la post-guerra fría”, en **Pasos** (especial), San José de Costa Rica, 1994b.

EZCURRA, Ana María, Javier Goldín, Miguel Alberto Sánchez y Alberto Parisí, **Políticas de ajuste, pobreza y movimientos sociales en Argentina**, mimeo, Buenos Aires, 1994c.

EZCURRA, Ana María, **Banco Mundial y Fondos Sociales en América Latina y el Caribe**, mimeo, Buenos Aires, 1996a.

EZCURRA, Ana María, **Estudio de casos sobre financiamiento local (Centros Ecuménicos y ONGs)**, Argentina, COVIFAC-IDEAS, mimeo, Buenos Aires, 1996b.

GURRIERI, Adolfo, “Pobreza, recursos humanos y estrategias de desarrollo”, en Kliksberg, Bernardo (comp.), **Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

HINKELAMMERT, Franz, “La lógica de exclusión del mercado capitalista mundial y el proyecto de liberación”, en **América Latina: resistir por la vida**, DEI-REDLA, San José de Costa Rica, 1993.

HINKELAMMERT, Franz, **El mapa del emperador. Determinismo, caos, sujeto**, DEI, San José de Costa Rica, 1996.

LONDOÑO, José Luis, **Pobreza, desigualdad y formación de capital humano en América Latina, 1950-2025**, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington, 1996.

MACPHERSON, C. B., **La democracia liberal y su época**, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

MOUFFE, Chantal, “Democracia y nueva derecha”, en **Revista Mexicana de Sociología**, Año XLIII, N° extraordinario de 1981.

Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST), **Rumo do 3º Congresso**, San Pablo, 1995.

MST-realidade e desafios. Alguns elementos para reflexao, Brasil, 1995.

MUNK, Gerardo, “Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales”, en **Revista Mexicana de Sociología**, Año LVII, N° 3, julio-septiembre de 1995.

PETERSON, Erik, “Surrendering to markets”, en **The Washington Quarterly**, Vol. 18, N° 4, otoño de 1995.

PNUD, **Informe sobre Desarrollo Humano 1992**, Santiago de Chile, 1992.

PNUD, **Informe sobre Desarrollo Humano 1993**, CIDEAL-PNUD, España, 1993.

Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, “Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina”, en **Comercio Exterior**, Vol. 42, N° 4, México, abril de 1992.

QUINTANA, Enrique y Janine Rodiles, “La influencia de los organismos financieros multilaterales en el diseño de política económica”, en de la Garza Toledo, Enrique (coordinador), **Democracia y política económica alternativa**, La Jornada-UNAM, México, 1994.

RICH, Bruce, “World Bank/IMF: 50 years is enough”, en Danaher, Kevin (ed.), **50 years is enough**, South End Press, Boston, 1994.

SACHS, Jeffrey, "Consolidating capitalism", en **Foreign Policy**, N° 98, primavera de 1995.

SEN, Amartya, **Nuevo examen de la desigualdad**, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

SPIRO, Peter, "New global communities: nongovernmental decision-making institutions", en **The Washington Quarterly**, Vol. 18, N° 1, invierno de 1995.

TRENT, John, "Las Naciones Unidas entre el 'statu quo' y la utopía", en Seara Vázquez, Modesto (comp.), **Las Naciones Unidas a los cincuenta años**, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

UL-HAQ, Mahbub, "Sistema político y pobreza", en BID-PNUD, **Reforma social y pobreza**, 1993.

VUSKOVIK, Pedro, "Las proyecciones de la crisis y las estrategias de desarrollo en América Latina", en **América Latina: crítica del neoliberalismo**, CEPNA, México, 1992.

VUSKOVIK, Pedro, "¿En lugar del neoliberalismo?", en de la Garza Toledo, Enrique (coordinador), **Democracia y política económica alternativa**, La Jornada-UNAM, México, 1994.