



Impulsando cambios desde **América Latina**



AMÉRICA LATINA HACIA LA INCLUSIÓN SOCIAL. AVANCES, APRENDIZAJES Y DESAFÍOS.



AMÉRICA LATINA HACIA LA INCLUSIÓN SOCIAL AVANCES, APRENDIZAJES Y DESAFÍOS.

Primera Conferencia Regional

Iniciativa Latinoamérica de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP)

América Latina hacia la Inclusión Social: Avances, aprendizajes y desafíos

ISBN: 978-9929-603-23-3

Comité Ejecutivo ILAIPP

Orazio Bellitini, Grupo FARO Ecuador

Ricardo Córdova, FUNDANGO El Salvador

Martín Benavides, GRADE Perú / Raquel Zelaya, ASIES Guatemala

Comité Científico

Virgilio Álvarez Aragón, Guatemala

Patricia Ames, Perú

Iván Borja, Ecuador

Oscar Oszlack, Argentina (Asesor)

Autores investigaciones

Beatriz Muriel Hernández y Miguel Fernández Moscoso, INESAD Bolivia

Mario Yapu, Daniela Romero Romay y Pablo Rocha Portugal, INESAD Bolivia

Gerardo Damonte y Manuel Glave, GRADE Perú

José Carlos Sanabria Arias, Erick Coyoy y Edmundo Urrutia, ASIES Guatemala

Diagramación

Cesia Calderón

Impresión

Centros de Impresiones Gráficas CIMGRA

Editor



Asociación de Investigación y Estudios Sociales

10ª. Calle 7-48 Zona 9, Apdo. Postal 1005-A

PBX: 22016300; FAX: 2360-2259

www.asies.org.gt , asies@asies.org.gt

Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Los estudios y la publicación se llevaron a cabo mediante una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank.

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista del IDRC o su Consejo de Gobernadores, ni de la Iniciativa Think Tank (TTI).

www.idrc.ca/thinktank.

Todos los derechos Reservados ©, 2014

Impreso en Guatemala, Guatemala, C.A.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	vii
---------------------------	------------

INTRODUCCIÓN	ix
---------------------------	-----------

INVESTIGACIÓN 1

¿ES POSIBLE CONSTRUIR BENEFICIOS MUTUOS ENTRE COMUNIDADES Y EMPRESAS MINERAS?: EL CASO SAN CRISTÓBAL

Beatriz Muriel Hernández y Miguel Fernández Moscoso

1. INTRODUCCIÓN	4
2. MARCO DE ANÁLISIS.....	6
2.1 Negociaciones y Acuerdos	6
2.2 Acuerdos e inclusión social.....	9
2.3 Información	9
3. ANTECEDENTES	11
3.1 Contexto económico-institucional	11
3.2 La Comunidad San Cristóbal y otras de afectación del Proyecto	13
3.3 La Empresa Minera San Cristóbal S.A.	16
4. PROCESOS DE RELACIONAMIENTO Y CONCILIACIONES.....	18
4.1 Las negociaciones y la firma del Convenio Madre	18
4.2 Traslado del Pueblo.....	21
4.3 Generación de fuentes de trabajo.....	22

4.4	Primeras compensaciones.....	23
4.5	Otros Acuerdos, compensaciones y medidas de apoyo	25
4.6	Avances en los Procesos de Relacionamento	28
5.	INCLUSIÓN SOCIAL	32
5.1	Análisis cuantitativo	36
6.	REFLEXIONES SOBRE EL CASO E IMPLICACIONES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS	38
7.	BIBLIOGRAFIA.....	44

INVESTIGACIÓN 2

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN GRUPOS COMO UNA DIMENSIÓN DEL CAPITAL SOCIAL Y EMPLEO

Mario Yapu, Daniela Romero Romay y Pablo Rocha Portugal

1.	INTRODUCCIÓN	50
2.	ANTECEDENTES	52
3.	PREGUNTA(S) Y OBJETIVO(S) DEL ESTUDIO	55
4.	ALGUNAS REFERENCIAS CONCEPTUALES	56
4.1	Capital social y participación en grupos.....	56
4.2	Mercado laboral	59
5.	CONSIDERACIONES EMPÍRICAS Y METODOLÓGICAS.....	62
5.1	Sobre la base de datos	62
5.2	Medición de grupos y participación social	63
5.3	Metodología	65
6.	ANÁLISIS DE LOS DATOS Y ALGUNOS RESULTADOS	68
6.1	Características generales por país.....	68
6.2	Descripción comparativa entre área rural-urbana.....	76
6.3	Una visión global y relación entre experiencia y capital social	79
7.	CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	81
7.1	A propósito de los resultados	81
7.2	¿Qué perspectivas para el capital social hoy?	84
7.3	Inclusión laboral y social y las políticas públicas.....	85
8.	BIBLIOGRAFÍA.....	88
9.	ANEXOS	92
	Anexo 1: Regresiones probit	92
	Anexo 2: Regresiones probit	94
	Anexo 3: Regresiones probit	96
	Anexo 4: Regresión de todos los países	98

INVESTIGACIÓN 3

¿CÓMO INCLUIR A LOS PUEBLOS INDÍGENAS ANDINOS? AVANCES, DESAFÍOS Y LECCIONES APRENDIDAS DEL OTORGAMIENTO DE DERECHOS DE CONSULTA EN EL PERÚ Y BOLIVIA

Gerardo Damonte y Manuel Glave

1.	INTRODUCCIÓN	104
2.	POLÍTICAS ESTATALES INDÍGENAS EN LOS ANDES	108
3.	POLÍTICAS DE IDENTIFICACIÓN, RECONOCIMIENTO TERRITORIAL Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN INDÍGENA CONTEMPORANEOS EN PERÚ Y BOLIVIA	115
4.	ANÁLISIS POLÍTICO- INSTITUCIONAL DEL PROCESO DE IMPLEMETACIÓN DE LA LEY DE CONSULTA PREVIA EN EL PERÚ Y BOLIVIA	119
4.1	Distintas lógicas para la identificación de sujetos de consulta	121
4.2	Tensiones para la identificación legal de los indígenas en Perú	124
4.3	Los primeros procesos de implementación de Consulta Previa.....	127
4.4	Temas críticos para la implementación de la Consulta Previa en Perú y Bolivia	129
5.	REFLEXIONES, CONCLUSIONES, Y RECOMENDACIONES.....	131
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	135
7.	ANEXO	138

INVESTIGACIÓN 4

POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LOS GOBIERNOS DE GUATEMALA (2004-2012)

José Carlos Sanabria Arias, Erick Coyoy y Edmundo Urrutia

1.	INTRODUCCIÓN	144
2.	OBJETIVO GENERAL.....	145
3.	MARCO TEÓRICO	146
4.	ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	151
5.	CARACTERIZACIÓN SOCIAL DE GUATEMALA.....	155
6.	LOS GOBIERNOS DE BERGER, COLOM Y PÉREZ: COMPOSICIÓN POLÍTICA E IDEOLOGÍA	157
7.	LOS GOBIERNOS DE BERGER, COLOM Y PÉREZ: LA POLÍTICA SOCIAL Y LOS NUEVOS PROGRAMAS	161
8.	LOS GOBIERNOS DE BERGER, COLOM Y PÉREZ: APRECIACIONES Y COMPARACIONES	167
9.	LA POLÍTICA FISCAL Y GASTO SOCIAL (2004-2012)	173

10.	LECCIONES APRENDIDAS.....	178
11.	BIBLIOGRAFÍA.....	181
12.	ANEXO	185

CAPÍTULO FINAL

UNA INTERPRETACIÓN COMPARADA DE LOS CASOS ESTUDIADOS

Oscar Oszlak

1.	INTRODUCCIÓN.....	190
2.	LA “CUESTIÓN” COMO FOCO COMÚN	192
3.	AGENDA SOCIAL Y AGENDA ESTATAL	195
4.	¿INCLUSIÓN O EXCLUSIÓN SOCIAL?	200
5.	INTERVENCIÓN ESTATAL Y DINÁMICA SOCIAL	202
6.	RECURSOS DE PODER Y ESTRATEGIAS DE ACCIÓN POLÍTICA	205
7.	DETERMINANTES DEL DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA ESTATAL	208
8.	A MODO DE CIERRE	212
9.	BIBLIOGRAFÍA.....	214



PRESENTACIÓN

En agosto de 2010, la Iniciativa Think Tank comenzó una fase de cuatro años de apoyo institucional a 12 centros de investigación de siete países en América Latina: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Paraguay. Su finalidad es apoyar a elevar la calidad de la investigación, sistemas de comunicación interna y externa y fortalecer capacidades institucionales para aportar con propuestas de políticas públicas que contribuyan a la promoción del desarrollo de América Latina

En el marco de esos objetivos, se sostuvieron diversas reuniones e intercambios entre los centros, que llevaron a que en noviembre de 2012 se acordara crear la Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP) cuyos principales objetivos son generar conocimiento para enriquecer y proponer el debate sobre las políticas públicas y el desarrollo en América Latina; construir un espacio de intercambio, discusión y aprendizaje entre sus integrantes sobre propuestas y experiencias de incidencia en políticas públicas; y promover

acciones de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los centros que integran ILAIPP.

El acta constitutiva de ILAIPP fue suscrita el 7 de noviembre en Antigua Guatemala durante la conferencia regional: *"América Latina hacia la inclusión social: avances, aprendizajes y desafíos"*, en la que se presentaron investigaciones a decisores de políticas, académicos y medios de comunicación de varios países de la región latinoamericana.

El Comité Ejecutivo de ILAIPP estuvo encargado, entre otras funciones, de coordinar el proceso para recibir propuestas de ponencias que serían presentadas; además integrar un Comité Científico compuesto por investigadores de los centros, cuidando el balance en la representación regional, y experiencia académica. Este Comité contó con el apoyo de un asesor externo.

El Comité Científico fue el responsable del proceso de evaluación de las propuestas presentadas y de seleccionar las que serían

presentadas en la conferencia, así como de darle seguimiento a los trabajos de investigación. Las ponencias fueron presentadas en la conferencia y se beneficiaron de los comentarios y sugerencias. Además este proceso se fortaleció con la participación de revisores de las ponencias.

Producto de todo ello es la publicación que ILAIPP pone a su disposición, como un primer producto, esperando que su contenido les resulte de interés, y pueda ser de utilidad para profundizar en diversos aspectos de la realidad latinoamericana, de sus retos y desafíos, en el camino de promover políticas públicas que nos permitan construir una región más integrada, inclusiva, prospera y democrática.

Comité Ejecutivo



INTRODUCCIÓN

Comité Científico: Virgilio Álvarez Aragón
Patricia Ames
Iván Borja

HACIA LA INCLUSIÓN SOCIAL AVANCES, APRENDIZAJES Y DESAFÍOS

Se presentan cuatro estudios desarrollados en diferentes países de América Latina. La preocupación común que los recorre es la situación de exclusión social en la región y los esfuerzos, programas y políticas encaminados a revertirlas. Es un dato bien conocido que América Latina, a pesar de sus avances en una serie de aspectos, es la región más desigual del planeta. Los informes de desarrollo humano en la región alertan sobre el riesgo de no atender la exclusión social para la estabilidad de las sociedades latinoamericanas (PEN 2013; PNUD 2010; CEPAL 2008, 2010). Diversos esfuerzos se han desplegado en los últimos años para revertir estas situaciones de exclusión social que tienen orígenes históricos en la región. Sin embargo, son pocos todavía los estudios que documenten el impacto de dichos esfuerzos.

En ese sentido, se hace necesario generar y difundir conocimiento nuevo que aporte a la

discusión en torno al asunto. Es por este motivo que la Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP) seleccionó el tema para ser investigado y profundizado entre los investigadores de sus centros miembros, desplegando un importante esfuerzo de investigación y difusión de la misma.

ILAIPP partió originalmente de la definición que ofrece la Comisión Europea al indicar que “la inclusión social es un proceso que asegura que aquellas personas en riesgo de pobreza y de exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como para gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideren normales en la sociedad en la que viven. La inclusión social asegura de que se tenga mayor participación en la toma de decisiones que afecta a sus vidas y el acceso a sus derechos fundamentales” (UE 2004, cit por Malgesini y Gonzales 2005: 13). La inclusión social trata entonces sobre la “redistribución de oportunidades sociales” en todos los segmentos

de la población e involucra la participación y la integración en las instituciones y las redes sociales (UNDP 2011: 9).

Esta “redistribución de oportunidades sociales” puede darse en muy diversos campos, como lo muestran los capítulos del presente volumen: en los programas de asistencia social y alivio a la pobreza, en la legislación nacional e internacional en torno a los procedimientos que deben seguir las industrias extractivas con respecto a las poblaciones indígenas y originarias y en diversos factores que favorecen o limitan el acceso a empleo.

Los estudios que conforman este libro se inscribieron dentro de cuatro áreas temáticas que ILAIPP decidió promover, por estar vinculados en niveles y proporciones diferentes a la inclusión social como la cuestión principal a discutir. Estas áreas temáticas estaban referidas a las experiencias exitosas (o buenas prácticas) de inclusión social de grupos vulnerables; la institucionalidad de las políticas sociales para promover la inclusión social; la importancia del capital social en el marco de los procesos de inclusión social en América Latina; la multiculturalidad y la inclusión social y el debate sobre la fiscalidad en América Latina.

Cada una de estas temáticas ofrece un campo amplio de indagación que no es posible cubrir en su totalidad con un estudio de las características propuestas en la convocatoria, más aún si se consideran las marcadas diferencias en las realidades sociales y políticas de los países en los que actúan los distintos centros miembros de la ILAIPP. Por ello se abordan casos y tópicos particulares con respecto a la inclusión social haciendo énfasis en campos específicos, según el objeto de la investigación. Así, la problemática

de la inclusión social aparece en cada capítulo de este libro asociada a temas diversos: la relación entre empresas mineras y pueblos originarios; cómo el capital social juega un rol o no en el empleo juvenil; las limitaciones de los procesos de consulta previa para una efectiva inclusión; y los logros y dificultades para garantizar la continuidad y eficacia de las políticas sociales.

Asimismo, ILAIPP alentaba el uso de una perspectiva comparada, de modo que tenemos tanto estudios que se concentran en la problemática de un contexto nacional particular (como en los casos de la minería en Bolivia; o las políticas sociales en Guatemala) como estudios que comparan dos o más países (los procesos de consulta previa en Perú y Bolivia; el rol del capital social en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay); o aquellos que comparan dos o más períodos en el tiempo (como las políticas de inclusión a lo largo de una década y tres gobiernos diferentes).

Se trata pues de entradas temáticas y disciplinarias múltiples pero articuladas por una misma preocupación: cómo avanzar hacia sociedades menos desiguales, más incluyentes, cómo garantizar equidad y cohesión social y cómo establecer un puente entre la producción de conocimientos en el campo académico y la política pública, de manera que instituciones como los centros miembros de la ILAIPP puedan aportar activa y creativamente para que tales desigualdades sean reducidas a partir de acciones del poder público.

En este sentido, vale la pena resaltar brevemente el proceso particular que siguieron estos estudios, en la medida en que este se enmarca en la apuesta de ILAIPP por fortalecer las capacidades

de sus centros miembros. Para la elaboración de los textos se abrió un concurso en el que podían participar todos los investigadores asociados o pertenecientes a los distintos centros asociados a la iniciativa. Para su selección y posterior apoyo científico-académico se creó el Comité Científico, cuyos miembros también fuimos seleccionados a través de un concurso al interior de la ILAIPP y a quienes se nos asignó la tarea de apoyar en los aspectos metodológicos y conceptuales a los equipos responsables de los estudios.

Los responsables de las propuestas seleccionadas recibieron recomendaciones iniciales para fortalecer y mejorar sus diseños, teniendo amplia libertad para seleccionar sus marcos teóricos de referencia, así como su diseño metodológico. Posteriormente presentaron un avance parcial y otro final que recibieron comentarios y sugerencias del Comité Científico y el asesor externo de este. La versión casi final se presentó en la I Conferencia Regional, realizada en la ciudad de Antigua Guatemala, el 7 y 8 de noviembre de 2013, en la que recibió comentarios adicionales de otros investigadores de la red y del público asistente útiles para su revisión y redacción de la versión final de los estudios. Por último, los documentos fueron analizados por revisores externos quienes formularon observaciones finales que fueron consideradas por los investigadores, en la versión definitiva de los estudios, y que son las que integran este libro. En conjunto este proceso involucró una cantidad inusual de retroalimentación al trabajo realizado que consideramos fortaleció el resultado final de las investigaciones.

Este proceso generó importantes aprendizajes: muchos de los datos y fuentes de información que se solicitaban a los autores

para fortalecer evidencias en algunos casos no existían, mostrando la diversidad en la región en términos de acceso a información necesaria para la investigación y la toma de decisiones. Esto llevó a los investigadores y sus pares evaluadores a la identificación de vacíos y necesidades diferentes en cada país, permitiéndose con ello un enriquecimiento mayor en la realización de los estudios y presentación de los informes finales.

La experiencia misma de revisión por pares resultó novedosa en algunos casos e implicó en sí misma un aprendizaje institucional e individual que amplía no sólo las visiones territoriales y regionales de sus preocupaciones, sino las posibilidades para los diálogos críticos e intercambio de opiniones, visiones e informaciones.

Todo ello consideramos contribuye en la línea del fortalecimiento de las capacidades de los investigadores de los centros miembros, al ponerlos en contacto con otros investigadores de la red, de otros países y disciplinas, no sólo al momento de presentar los resultados finales del estudio sino a lo largo de todo el proceso de producirlo. Es de esperar que a partir de esta experiencia y aprendizajes, en la ILAIPP y sus centros la lectura crítica previa a través de pares académicos de los productos de investigación se afine y fortalezca para alcanzar una mayor consistencia y claridad en los resultados de sus análisis e investigaciones.

El contenido de esta publicación, como ya señalamos es diverso en temas, y en enfoques teóricos y metodológicos. El primer capítulo presenta un estudio de caso en Bolivia, donde se examina, desde la teoría de los juegos y la reconstrucción del proceso, una negociación aparentemente exitosa entre una empresa minera y una población

originaria, que implicó la relocalización de esta última a fin de que la primera pudiera explotar los yacimientos mineros ubicados en el subsuelo del asentamiento original. A cambio, la población negoció una serie de beneficios que tendieron a mejorar sus condiciones habitacionales (acceso a agua, electricidad, drenajes) y sus condiciones materiales de vida, incluyendo mayores posibilidades de empleo. La relevancia del tema no es menor en la región, donde hay una gran dependencia de recursos naturales, mineros en particular, y donde las relaciones entre Estado, población y empresa son con frecuencia conflictivas. Ello hace interesante el caso, en particular en relación a qué y cómo se dieron los procesos que permitieron una negociación exitosa, cómo se define la misma y en qué medida dichos procesos son replicables o no en otros contextos.

La autora concluye afirmando que, dada la manera como se negoció la instalación de la mina, los comunitarios han experimentado cambios socioeconómicos relevantes, y que si bien las labores agropecuarias se han visto disminuidas, varios miembros de la comunidad trabajan en actividades tercerizadas por la empresa minera, lo que además ha influido en que las generaciones jóvenes de la comunidad ya no opten por migrar a otras localidades, aunque también algunos comuneros expresaron su preocupación respecto a los problemas asociados a la contaminación que la explotación minera puede tener, así como con la escasez de agua que se ha producido.

El segundo capítulo corresponde a un estudio comparativo, que utiliza una base de datos de varios países sudamericanos. El estudio se pregunta en qué medida el capital social de la población desempleada, definido específicamente en términos del grado de participación en diversos

tipos de organizaciones, mejora las perspectivas de obtener empleo. Los hallazgos muestran que la participación en determinadas organizaciones puede aumentar las probabilidades de empleo, pero que el tipo de organización que produce estos efectos varía entre países.

En este caso los autores concluyen en que dada la heterogeneidad económica y social entre los países estudiados, mientras en algunos la participación social tiene escasa o casi nula influencia en la obtención de un empleo, en otros es posible encontrar una serie de variables que resultan significativas para alcanzarlo o no. De esa cuenta, un dato relevante es que en las áreas rurales de Chile la participación en grupos religiosos o partidos políticos llega a tener una carga negativa cuando de la consecución de un empleo se trata.

En el tercer capítulo también se adopta un enfoque comparado, analizando las dificultades que enfrenta en dos países diferentes, Perú y Bolivia, el mecanismo de consulta previa, reconocido a pueblos originarios o indígenas, que intenta garantizar su derecho de expresar su posición antes de que los gobiernos nacionales adopten decisiones que afectan su territorio o su bienestar. Se analiza en particular cómo la dificultad de definir al sujeto indígena entorpece la aplicación de la política misma, que no resulta sencilla en el marco de un complejo conjunto de intereses creados. En el estudio la cuestión de la participación en las consultas se analiza más allá de lo meramente legal y formal, profundizándose en las contradicciones y complejidades que tales procesos tienen en sociedades donde la población indígena es mayoritaria, aunque económica y políticamente menos considerada.

Como parte conclusiva de su estudio, los

autores afirman que en la región andina es urgente establecer de manera clara los derechos de consulta, por lo que tal vez lo mejor sería “pensar en consultas ciudadanas con la participación de la población indígena” pero dentro de un marco mucho más amplio de políticas multiculturales menos restrictivas que como es actualmente. Para ellos la incoherencia entre la política indígena general y la puesta en práctica de los derechos de los indígenas hace que los estados de esa región no logren definir, mucho menos poner en práctica, parámetros y mecanismos claros para la realización de las consultas.

En el cuarto capítulo se realiza otro tipo de análisis comparativo: esta vez haciendo uso de la comparación entre distintos momentos de la política pública. Centrado en el diferente contenido y alcance que tuvieron las políticas sociales adoptadas por sucesivos gobiernos en un país centroamericano, Guatemala, a lo largo de una década, los autores tratan de evaluar sus efectos en términos de inclusión social. Se ofrecen interesantes comparaciones y evoluciones en el tiempo con respecto a cómo se piensa e implementa la política social (el tránsito de la asistencia social a las políticas de alivio a la pobreza o las políticas de protección social), cuánto invertir en ella y cómo fortalecer su institucionalidad, a la vez que destacan ciertas continuidades, en particular la dificultad de llevar adelante una reforma fiscal.

Los autores concluyen, entre otras cosas, que para lograr concretar las metas de inclusión social que los programas sociales puedan tener es necesaria una fuerte voluntad política derivada del compromiso claro con el combate a la exclusión extrema, pues los esfuerzos deben ser significativos en el monto y sostenidos en el

tiempo. Para ello consideran que el instrumento clave es que el Estado posea una burocracia sólida, técnica y administrativamente meritocrática que, poseyendo una carrera civil adecuada, sea capaz de estimular la construcción de un espíritu de cuerpo que le de coherencia a esas políticas y programas.

Por último, el capítulo final presenta algunas conclusiones y reflexiones que estos estudios producen, a la luz de una aproximación conceptual centrada en las políticas públicas y los actores y agendas que se ponen en juego en ellas, así como en relación a los diversos temas trabajados en su relación con la inclusión social en la región.

Este volumen no hubiera sido posible sin el concurso de diversas personas e instituciones que aportaron a su realización: en primer lugar debemos mencionar a los directores de los centros miembros de ILAIPP por acordar y llevar adelante la empresa, así como al Comité Ejecutivo de ILAIPP, que desarrolló las acciones necesarias para que la misma se concrete. Quedamos especialmente agradecidos por la confianza que el Comité Ejecutivo depositó en los miembros del Comité Científico, conformado por tres investigadores de los centros miembros, y su asesor externo, para la selección y seguimiento de las investigaciones que conforman el presente volumen.

De entre los centros miembros, merece especial mención ASIES, encargado de la administración de los diversos estudios y de la conferencia regional en la cual fueron presentados. El esmerado trabajo de su directora, Raquel Zelaya, así como de su administradora, Olga Loarca, lograron concretar una conferencia excelente en todos sus detalles y en la cual todos los participantes nos sentimos acogidos, por

lo que quedamos profundamente agradecidos. El apoyo financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (International Development Research Centre, IDRC) de Canadá, a través de la Iniciativa ThinkTank (TTI, por sus siglas en inglés), hizo posible tanto la realización de los diversos estudios como su difusión en la conferencia y en la presente publicación. Esperamos que este volumen refleje al menos en parte la importante labor de investigación aplicada a las políticas públicas que vienen desarrollando los centros miembros de ILAIPP, y sobretodo, que muestre lo pertinente y oportuno de la creación de una red de esta naturaleza, que nos permita avanzar como región en el desarrollo de políticas públicas que enfrenten la exclusión, la desigualdad y marginación social.

Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CEPAL (2008) Superar la pobreza mediante la inclusión social. Santiago de Chile, UN.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

- CEPAL (2010) La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile, UN.

Malgesini, Graciela y Nuria Gonzales (2005) Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Inclusión social. España: Fundación Luis Vives.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano sostenible – PEN (2013) Estadísticas de Centroamérica 2013. Indicadores de Desarrollo Humano sostenible. San Jose, PEN

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2010) Informe regional sobre desarrollo humano para América latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. San José PNUD

United Nations Development Program – UNDP (2011). Regional Human Development Report. Beyond transition. Towards inclusive societies. Bratislava, UNDP



INVESTIGACIÓN 1

I conferencia regional

Experiencias exitosas (buenas prácticas) de inclusión social de grupos vulnerables. Lecciones aprendidas:

Investigación: ¿Es posible construir beneficios mutuos entre comunidades y empresas mineras?: El caso San Cristóbal.

Beatriz Muriel Hernández (Investigadora Senior, Fundación INESAD)
y *Miguel Fernández Moscoso* (Investigador Asociado, Fundación INESAD).

Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD)
Dirección: Avenida Héctor Ormachea 6115, Obrajes,
Tel.: 491-2-2146069
La Paz -Bolivia

¿ES POSIBLE CONSTRUIR BENEFICIOS MUTUOS ENTRE COMUNIDADES Y EMPRESAS MINERAS?: EL CASO SAN CRISTÓBAL*

por Beatriz Muriel Hernández y Miguel Fernández Moscoso



* Los autores agradecen a la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), a la Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP) y a la Iniciativa Think Tank por el apoyo financiero recibido, así como a la Empresa Minera San Cristóbal S.A. y a las personas entrevistadas por todo el apoyo obtenido en logística y la información solicitada. Los autores desean agradecer específicamente a Javier Diez de Medida, Juan Mamani, Segundino Quispe, Rodolfo Ramos, Asensio Lazo, Segundino Mamani, Vivian Barrios, Fidel Llave, Mirtha Calcina, Roberto Pinto, Eva Zamora, Patricia Dalence, Javier Rodas y Aidée Alí. Los posibles errores en el estudio son de entera responsabilidad de los autores.



1. INTRODUCCIÓN

La minería ha sido una de las principales actividades económicas en la historia boliviana, dados los diversos y enormes yacimientos mineros con los que cuenta. Con todo, el aprovechamiento de los retornos generados –por empresas privadas y públicas– ha sido cuestionado; tanto hacia una inclusión social de las poblaciones directamente afectadas por la explotación de estos recursos, como hacia un desarrollo. El departamento de Potosí es el que de mejor manera ejemplifica este contexto, ya que ha sido el centro minero más importante desde la colonia, pero ha tenido los mayores índices de pobreza del país.

A finales de la década de 1990, sin embargo, surgió en la región sudoeste de Potosí una iniciativa que ha permitido generar sinergias positivas entre la explotación minera privada y las poblaciones afectadas por esta: la empresa *Apex Silver Mines Limited* propuso a la comunidad San Cristóbal trasladar su pueblo para explotar los minerales que se encontraban debajo de éste, lo que condujo a un proceso de negociaciones y acuerdos que implicaron el traslado del pueblo, con nuevas

viviendas provistas de todos los servicios básicos y mejoras socioeconómicas en la comunidad y en algunas regiones aledañas.

Esta experiencia muestra que es posible jugar un juego cooperativo de beneficio mutuo entre comunidades afectadas y empresas mineras. El presente estudio busca entender en mayor profundidad este caso respondiendo a las siguientes preguntas centrales:

- 1) ¿Cómo han sido los procesos de negociación? ¿Qué características intrínsecas a los actores han permitido llevar adelante la iniciativa? ¿Qué desafíos y problemas se han enfrentado y superado?
- 2) Desde una perspectiva de inclusión social: ¿Han habido transformaciones sociales, económicas y culturales destacables en este proceso en las comunidades afectadas? ¿Son estas transformaciones sostenibles?
- 3) ¿Qué lecciones aprendidas pueden rescatarse para el diseño de políticas públicas?

El estudio se desarrolla usando el método de casos, que supone una narrativa organizada y detallada de una situación real desarrollada en un contexto social –y no en un laboratorio–, que busca transmitir conocimientos. De esta manera, el caso puede ser muy bien adaptado para la enseñanza de políticas públicas (Ej. Kennedy y Scott, 1985; Yacuzzi, 2005). Con todo, al final los autores realizan también algunas inferencias, principalmente para motivar el debate y la discusión para políticas públicas.

El trabajo contiene cinco secciones, además de esta introducción. La Sección II presenta el marco de análisis donde se discuten brevemente tanto los conceptos de negociación e inclusión social utilizados, como la información primaria recolectada. La Sección III detalla brevemente el contexto en el cual se ha desenvuelto el caso: las características de los actores involucrados –las comunidades y la empresa minera– y el escenario económico-institucional boliviano. La Sección IV narra los procesos de negociación y relacionamiento entre la comunidad San Cristóbal

y la empresa. La Sección V investiga de manera cualitativa y cuantitativa las transformaciones sociales, económicas y culturales ocurridas en San Cristóbal. Finalmente, la última Sección reflexiona sobre el caso, rescatando lecciones aprendidas para el diseño de políticas públicas.



2. MARCO DE ANÁLISIS

2.1 Negociaciones y Acuerdos

Las negociaciones son un componente fundamental para llevar adelante acciones conjuntas, e interrelacionadas, entre dos o más individuos –o grupos de individuos– cuyos intereses son usualmente divergentes. En la teoría, estas han sido estudiadas desde diferentes disciplinas académicas, dando lugar a varias conceptualizaciones. No obstante, la literatura acepta de manera general la hipótesis de que las partes involucradas desean negociar porque creen que sus intereses particulares serán mejor atendidos en este proceso para llegar a resultados más satisfactorios que los que serían obtenidos de manera individual (Schelling, 1960 citado en Alfredson y Cungu, 2008).

Dentro de este contexto, la teoría de juegos cooperativos –una rama de la teoría de juegos– provee una base de análisis lógica y sistémica para entender las negociaciones y sus resultados, la cual tiene sus raíces en los estudios de Nash (1950, 1953). En su forma más sencilla, la teoría describe las interrelaciones entre dos agentes económicos o jugadores en una “dada situación

de interés”, a partir de los siguientes componentes (p. ej. Mas-Colell *et al.*, 1995):

- El bienestar, intereses o felicidad de cada jugador está representado por una función de utilidad que, a su vez, resume la satisfacción de los individuos frente al “consumo” de n diferentes tipos de bienes y servicios. Además, y sin pérdida de generalidad, estos n tipos pueden ser asociados o resumidos en un ingreso.
- El nivel de utilidad de un dado jugador depende del nivel de utilidad del otro en un sentido usualmente opuesto; es decir, mientras uno aumenta el otro disminuye y viceversa.
- Ambos jugadores cuentan con algún poder de negociación; ya que caso contrario ésta no existiría porque una de las partes tendría una posición dictatorial, mientras que la otra acataría las decisiones de la primera.
- Ambos jugadores son altamente racionales; en particular, buscan maximizar su utilidad o, dicho de otra manera, satisfacer de la mejor forma posible sus intereses. Además, cada jugador conoce la función de utilidad del otro, entiende claramente la suya, y es objetivo en sus decisiones.

Bajo los supuestos señalados, la opción de negociar se presenta porque es posible obtener utilidades —niveles de bienestar o felicidad— que son mayores a la alternativa de no tener ningún acuerdo. El resultado es entonces un convenio o acuerdo que refleja un par de utilidades —una para cada jugador— que corresponden al nivel máximo posible en cada caso tomando en cuenta las acciones de los “oponentes”¹.

¹ El problema de negociación para dos jugadores es especificado formalmente, en su expresión más sencilla, como sigue (p. ej. Oswald, 1985):

$$\Omega = (u_1 - \bar{u}_1)^\alpha (u_2 - \bar{u}_2)^{1-\alpha}$$
donde $u_i (i = 1, 2)$ representa la función utilidad ($R^n \rightarrow R$) del jugador i (continua, doblemente diferenciable y cóncava), $\bar{u}_i$ es el nivel de utilidad en el caso de que no exista ningún acuerdo entre las partes y α es el grado de poder de negociación de 1. Los jugadores van a un proceso de negociación y acuerdo porque ambos tienen algún poder ($0 < \alpha < 1$), ya que por ejemplo si $\alpha = 1$ entonces $\Omega = (u_1 - \bar{u}_1)$, y el problema se sujetará simplemente a la maximización de la utilidad de 1. Además, existe un conjunto de resultados posibles, $u_{ij} \in U_j$, tal que $u_{ij} > \bar{u}_i, \forall ij$, por lo que la opción de negociar será siempre mejor que no hacerlo. El proceso de negociación corresponde entonces a la maximización (primera derivada) de la función Ω con relación a uno o más argumentos implícitos en las funciones de donde se obtiene un par de utilidades óptimas, u_1^* y u_2^* , asociadas al convenio o acuerdo final.

Un ejemplo típico de este modelo ha sido la negociación salarial entre trabajadores y empleadores, donde la utilidad de cada jugador depende del salario —o el consumo derivado de este— (p. ej. Oswald, 1985). Por un lado, los trabajadores buscan contar con los salarios más altos posibles y, por otro lado, los empresarios desean maximizar su beneficio donde los salarios representan un costo. En el proceso de negociación, el poder relativo de cada jugador es fundamental para determinar a qué lado se inclina la balanza. En un extremo, los trabajadores pueden estar altamente protegidos por el Estado (p. ej. contar con puestos inamovibles y amplias potestades para hacer huelga), lo que les otorga un alto grado de poder de negociación para satisfacer de mejor manera sus intereses. En el otro extremo, éstos pueden estar escasamente protegidos por el Estado (p. ej. con pocos derechos sindicales y puestos altamente flexibles), lo cual, *ceteris paribus*, se refleja en pocas posibilidades de mejorar sus salarios.

El convenio final es entonces un nivel salarial que satisface de mejor manera los intereses de las partes, dadas las características del juego:

racionalidad, interdependencia de las utilidades —salario en un beneficio en un caso y costo en el otro— y poder de negociación. Además, llegar a un acuerdo es una mejor opción que no hacerlo, ya que alternativamente los trabajadores podrían perder su fuente de empleo y los empresarios su producción².

Con todo, las posiciones, las negociaciones y los convenios son mucho más complejos que el modelo descrito, por distintas razones. En primer lugar, los jugadores pueden ser líderes representantes de organizaciones y tanto ellos como sus miembros pueden tener en la práctica múltiples intereses, o una baja cohesión social como para tener una representatividad legítima. Por ejemplo, volviendo al caso de la negociación salarial, el convenio puede ser el resultado de la maximización de los intereses del dirigente (p. ej. un bono especial, un puesto de trabajo más alto, etc.) y no de los trabajadores.

En segundo lugar, la incertidumbre puede presentarse en varios escenarios, entre ellos: i) las funciones de utilidad y los grados de poder no son cabalmente conocidos en la práctica por ninguna de las partes y, además, pueden ser variables en el tiempo; ii) los convenios que implican compromisos a futuro pueden no ser aplicados en los hechos una vez que estos sean firmados (lo que es conocido en la literatura como inconsistencia temporal); y iii) pueden existir en general varios problemas de información.

² La teoría puede también aplicarse en la negociación entre dos (o más) jugadores sobre la división de una torta. En general, una mayor utilidad (mayor tajada) para uno de ellos implicará una menor tajada para el otro, y el jugador que tenga mayor poder de negociación podrá llevarse una tajada relativamente mayor.

En tercer lugar, es posible que el comportamiento de los jugadores no sea puramente racional y objetivo. Al respecto, el “enfoque comportamental” sostiene que las personalidades y habilidades de los líderes pueden modificar el curso de las negociaciones y los convenios, además de las tácticas diplomáticas, manipuladoras, psicológicas y emocionales que utilizan (“artes de persuasión”). Algunos autores señalan, por ejemplo, que aquellos negociadores “más duros” son más propensos a “ganar más” si hay algún convenio, aunque esta postura disminuye la probabilidad de llegar a alguno (Alfredson y Cungu 2008).

Por otro lado, los implicados en las negociaciones pueden tener diversas motivaciones y percepciones—miopes (en el sentido económico) o no— así como tradiciones y normas antropológicas, culturales y sociales que pueden afectar el proceso y los resultados de la negociación. Estas últimas pueden ser entendidas, por ejemplo, a partir de la “economía de las convenciones”, donde los jugadores, en ciertos casos, siguen ciertos códigos o patrones de conducta (convencionalismos) que pueden ser adquiridos de manera formal o tradicional y que no necesariamente se relacionan con una conducta racional u objetiva (Young, 1996).

En resumen, como North (1990) apunta, existe una brecha entre el mundo relativamente preciso y simple de la teoría de juegos y la manera compleja e imprecisa con la que los seres humanos se interrelacionan. En particular, las decisiones pueden basarse no solamente en principios de racionalidad económica sino también en otros tipos de comportamientos socioculturales y psicológicos, los cuales —como se verá más adelante— han sido relevantes en el caso de estudio.

2.2 Acuerdos e inclusión social

Las diversas teorías de negociaciones y acuerdos han sido empleadas en múltiples tipos de relaciones humanas. No obstante, algunas de ellas –como el caso a ser tratado– pueden ser relacionadas con transformaciones sociales, económicas y culturales. Estos cambios han sido caracterizados bajo el concepto, relativamente reciente, de inclusión social utilizado por la Unión Europea, siendo un “proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven”³.

La inclusión social se contrasta con la exclusión social, aunque no son expresiones antónimas. El segundo concepto nace en Francia, con un informe del Comisario General del Plan Pierre Massé que es recogido por Lenoir en su libro *Les exclus: Un Français sur dix* (de 1974), donde menciona a los excluidos como los drogadictos, alcohólicos, discapacitados mentales y físicos, familias monoparentales y otros inadaptados sociales (p. ej. Sen, 2000, p 1). Sen (2000) replantea esta visión señalando que la persona excluida es aquella que siente privación para realizar actividades que le interesan y lo relaciona con –basado en una reflexión de Aristóteles sobre la vida rica– “una vida empobrecida que es (una vida) sin libertad de emprender actividades importantes que una persona quiere emprender”.

Por otro lado, Silver (2007) señala que el concepto de exclusión social es dinámico y multidimensional, razón por la cual se asocia

a un amplio rango de problemas e indicadores sociales, económicos, institucionales⁴ y culturales, mayormente relacionados con la marginalización, inadaptación, segregación y discriminación de ciertos grupos de personas incluyendo minorías étnicas. A este contexto, la falta de inclusión social agregaría entonces variables económicas, sociales y culturales que miden el bienestar de acuerdo a la definición de la Unión Europea.

Para el caso en estudio, la inclusión social ha sido evaluada a partir de información cualitativa –explicitada en la siguiente subsección– y la falta de esta en indicadores *proxy* factibles de ser estimados: analfabetismo; inasistencia escolar; características de la vivienda (techo de paja, pared de adobe y piso de tierra); inexistencia de provisión de agua potable en el hogar; inexistencia de saneamiento básico en el hogar; e inexistencia de energía eléctrica.

2.3 Información

Además de la información secundaria usualmente utilizada en estos trabajos, se ha recopilado información primaria para comprender el proceso de negociación y sus resultados a partir de los intereses y características de las partes –bajo el marco de análisis descrito anteriormente–, y los factores que han posibilitado que los acuerdos y las relaciones se mantengan en el tiempo (ver Recuadro 1).

Para esto se han realizado cinco entrevistas a personas que participaron en las negociaciones, de las cuales una representaba a la empresa y las restantes fueron líderes comunitarios (notando que toda la comunidad habría participado en las negociaciones). Adicionalmente se realizaron tres

³ Ver hdr.undp.org/es/indh/recursos/entendiendo/2008-01/.

⁴ Las instituciones son entendidas en su sentido amplio: política, órgano y gestión.

entrevistas a funcionarios de la empresa con el propósito de comprender mejor la forma de trabajo y relacionamiento con las comunidades.

En el tema de inclusión social se ha recopilado información primaria para caracterizar los cambios económicos, sociales y culturales sucedidos durante dos periodos claves: antes de la firma del convenio inicial y hasta la fecha, observando tanto los aspectos positivos como negativos (ver Recuadro 2). Para esto se han realizado dos grupos focales donde han participado miembros de la comunidad de San Cristóbal que vivieron el proceso –ocho en cada caso– de diversas edades (adultos), de ambos sexos y con diferentes actividades: comerciantes, agricultores, ganaderos, arrieros, (ex)mineros, (ex)profesores, trabajadores de la Minera San Cristóbal S.A., amas de casa y personas de la tercera edad.

En ambos casos se ha dado apertura a las personas para que cuenten lo que desean a partir de preguntas básicas, por lo que algunos entrevistados han comentado temas de inclusión social y ciertos participantes de los grupos focales han hablado de las negociaciones. Esta información también ha sido considerada en el estudio.

Recuadro 1: Guía para las Entrevistas

Las entrevistas comenzaron con una introducción sobre el estudio, para luego realizar la pregunta central: **¿Puede contarnos, desde su experiencia, cómo fueron las negociaciones y sus resultados, y cómo han evolucionado las relaciones con (la otra parte) hasta la fecha?**

A partir de la pregunta se indagó también: i) los factores iniciales (económicos, sociales y culturales) que motivaron el proceso de negociación y los acuerdos iniciales; ii) el proceso de trabajo conjunto y las formas de coordinación, considerando otras negociaciones y acuerdos y sus factores asociados (económicos, sociales y culturales); y iii) las percepciones sobre aspectos positivos y negativos, los desafíos y problemas superados y las lecciones aprendidas.

Recuadro 2: Guía para los Grupos Focales

Los grupos focales comenzaron con una introducción sobre el estudio y sus objetivos, para luego realizar la pregunta central: **¿Puede contarnos como era su vida y cómo cambio durante los últimos 20 años?** A partir de la pregunta se indagaron los cambios económicos, sociales y culturales.

Los económicos implican transformaciones en: i) las actividades económicas realizadas y los ingresos laborales, incluyendo percepciones relativas a las condiciones de trabajo; ii) el conocimiento de tecnologías y capacidades productivas; y iii) visión y percepciones sobre el futuro en términos económicos. Los sociales suponen cambios en: i) las características organizativas de la comunidad y otras estructuras sociales; ii) las relaciones con otros actores; y iii) los servicios sociales (educación, salud, vivienda, agua, saneamiento básico, electricidad y comunicación). Por último, los culturales implican transformaciones en las tradiciones, usos y costumbres, creencias, valores, etc.



3.1 Contexto económico-institucional

La minería ha sido el sector más importante de la economía boliviana desde épocas incluso precoloniales; aunque durante el último siglo fue perdiendo primacía en su participación sobre el producto interno bruto (PIB) (Machicado y Saravia, 2013). En la actualidad su incidencia recae principalmente sobre las exportaciones, con una participación promedio de 28,9% durante 2006-2012, equivalente al 5,6% del PIB real⁵.

La preeminencia económica de la minería ha llevado al país a varios procesos de privatización y nacionalización. A inicios de la década de 1950, el Estado estatizó las principales firmas privadas del rubro y creó la empresa estatal Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) (Peñaranda, 1996). Posteriormente, con la profunda crisis económica de 1982-1985 –caracterizada por un proceso hiperinflacionario y déficits fiscales elevados– se implementó una serie de reformas de corte liberal desde 1985, que condujeron al cierre de la mayor

3. ANTECEDENTES

parte de las minas de COMIBOL (p. ej. Machicado y Saravia, 2013; Morales y Evia, 1995)⁶.

Las reformas continuaron en la década de 1990, buscando promover la inversión extranjera directa⁷. En 1991 el Código de Minería fue elevado a rango de Ley –que había sido aprobado como Decreto Ley en 1965–, incluyendo temas relevantes como la modernización del sistema de peticiones y registro de concesiones mineras, y la ampliación de los tipos de contratos que COMIBOL podía suscribir, como los de riesgo compartido (Machicado y Saravia, 2013). En 1997 se promulgó un nuevo código minero que adicionaba medidas de protección y control al medio ambiente y aquellas relativas a los cuidados necesarios de la vida y la salud de los trabajadores mineros (ver Recuadro 3).

⁵ La información ha sido obtenida del Instituto Nacional de Estadística (www.ine.gob.bo).

⁶ Las minas estatales fueron cuestionadas por su ineficiencia y burocracia así como por sus bajas inversiones e innovaciones tecnológicas.

⁷ En 1990 el gobierno promulgó la Ley de Inversiones reconociendo los mismos derechos, deberes y garantías a las inversiones externas y nacionales, y posteriormente dio mayor seguridad jurídica a través de la firma de varios tratados bilaterales y la ratificación de la adhesión del país al Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

Recuadro 3: Resumen del Código de Minería, 1997

El Estado tiene dominio originario de los minerales en estado natural, pero puede otorgar concesiones a personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras; las que pueden trabajar en prospección, exploración y explotación (Artículos 1, 2, 26 y 31).

Los concesionarios y los que realicen actividades mineras están obligados a cuidar de la vida y la salud de sus trabajadores y a ejecutar sus trabajos utilizando métodos y técnicas compatibles con la protección al medio ambiente –gestionan la licencia ambiental–, el control de los flujos contaminantes, el adecuado uso de aguas y la mantención de la firmeza de los terrenos y edificaciones en el marco de las normas bolivianas (Artículos 36-38, 43, 45 y 84-87).

Los concesionarios pueden efectuar y establecer dentro y fuera de sus concesiones las construcciones, instalaciones y medios de comunicación y transporte necesarios para realizar sus actividades; teniendo derecho al uso de los terrenos si son de dominio público o a la concertación con los propietarios en caso de propiedad privada, pudiendo ejercer su derecho de constituir servidumbre o de expropiar (Artículos 34, 35 y 59).

Ninguna autoridad no judicial o persona individual o colectiva puede impedir la iniciación u ordenar la suspensión de actividades mineras salvo que la autoridad competente comprobara casos de emergencia ambiental, propase de labores o cuando así lo exijan la salud y la vida del personal (Artículo 39).

Con excepción de las actividades preexistentes a la vigencia del código, el concesionario no puede realizar actividades de exploración y explotación en: ciudades, poblaciones, cementerios, proximidad de caminos, canales, lagos, etc. hasta una distancia de cien metros; y vecindad de monumentos históricos y arqueológicos declarados por ley (Artículo 44).

Las reformas también cambiaron el sistema tributario. Las actividades mineras se sujetaron al pago del Impuesto del 25% sobre las Utilidades, la Alícuota Adicional a las Utilidades Extraordinarias (por actividades extractivas de recursos no renovables), el Impuesto del 12,5% sobre las Utilidades por Pago de Rentas a Beneficiarios del Exterior aplicable a los dividendos de

inversionistas extranjeros, el Impuesto del 3% a las Transacciones sobre los ingresos brutos, las patentes y el Impuesto Complementario a la Minería (equivalente a la regalía minera) sobre el valor bruto de venta aplicado con tasas variables de acuerdo a los precios de los minerales⁸.

⁸ Cabe notar que algunos impuestos han actuado como créditos de otros.

Alrededor del año 2000 Bolivia enfrentó nuevamente problemas económicos –mucho menos recesivos comparados con 1982-1985–, que fueron alimentados por conflictos y protestas sociales y condujeron al ascenso de un nuevo gobierno, en enero de 2006, que revirtió varias reformas implementadas durante 1985-2005. En materia minera, el Estado dio nuevamente protagonismo a COMIBOL y modificó algunas reglas de juego. En 2007 declaró reserva fiscal minera a todo el territorio nacional con estos recursos, dando a COMIBOL la facultad y la potestad de su explotación y administración; no obstante, se reservó la atribución de otorgar derechos mineros y suscribir contratos con personas individuales y colectivas, nacionales o extranjeras (Sanabria, 2009). En ese mismo año, el gobierno incrementó la tasa del Impuesto sobre las Utilidades a 37,5% para el sector. Por último, en 2009 la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) priorizó las inversiones bolivianas sobre las extranjeras, y determinó que la explotación de los recursos naturales en un territorio dado esté sujeta a un proceso de consulta con la población afectada, contando a la fecha con un proyecto de Ley de Consulta.

Con todo, los varios cambios económico-legales se han aplicado a un reducido sector formal minero del país⁹. Además, en los últimos años hubo una proliferación de cooperativas mineras establecidas al margen de la formalidad; algunas de ellas realizando incluso tomas ilegales de minas, motivadas por los altos precios de los minerales¹⁰.

⁹ La última encuesta de hogares (2011) muestra, por ejemplo, que apenas el 34,8% de los trabajadores mineros del sector privado declaran que su empresa tiene Registro Tributario (NIT), y el 40,6% que están afiliados al seguro de vejez.

¹⁰ En el año 2011, por ejemplo, se reportaron 58 conflictos derivados de avasallamientos a minas, de los cuales

3.2. La Comunidad San Cristóbal y otras de afectación del Proyecto

Las comunidades de influencia de las actividades de la empresa han sido San Cristóbal y, en menor medida, Culpina K, Vila Vila y Rio Grande, pertenecientes al Municipio de Colcha K de la provincia de Nor Lipez; ubicada al sudoeste del departamento de Potosí. Las comunidades se encuentran en niveles elevados de altitud (alrededor de 3.700 m sobre el nivel del mar) y reciben muy poca precipitación fluvial en un año promedio (cerca de 8 cm de lluvia¹¹), lo que explica la alta frecuencia de sequías.

En lo relativo a la ocupación territorial y organización sociopolítica, Muñoz-Reyes (2007a) señala que Nor Lipez fue comprada por ayllus¹² de indígenas a la Corona de España, habiendo pagado ocho fanegas de oro y plata, lo que les permitió mantener cierto control sobre la región en los siglos XVII a XIX. Además, Murra (1975) menciona que los ayllus tenían territorios discontinuos asociados a microclimas y microsuelos en zonas específicas, característicos de regiones altas para diversificar la producción.

Con todo, Rasnake (1987) señala que las estructuras sociales precoloniales –como los ayllus– se diluyeron en el tiempo. Además, la reforma agraria de 1953 creó los sindicatos agrarios como bases organizativas, parecidas a

cerca de 50% se generaron con los comunitarios, un 30% sólo entre ellos y el resto con empresas mineras privadas (La Razón, 2012). En el mismo año ya existían alrededor de 1.200 cooperativas (EaBolivia, 2012).

¹¹ El indicador equivale a una cantidad de agua que cubre un dado territorio con una altura, en este caso, de 8 cm.

¹² Según Rivera (1990) “El ayllu es la célula básica de la organización social andina, desde tiempos prehispánicos, y constituye una compleja organización territorial y de parentesco de carácter segmentario”.

Gráfico 1:
Ubicación
Geográfica de
San Cristóbal



Fuente: Extraído de www.coelsa.com (Proyecto Minero San Cristóbal).

aquellos mineros (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, 2009); aunque según Rasnake, estos sólo fueron organizados desde la sequía de 1983, cuando el gobierno decidió otorgar alimentos –que escaseaban en la época– bajo el requisito de la existencia de estos sindicatos.

La comunidad San Cristóbal (CSC) como tal nació en el siglo XVI, siendo la más antigua entre las estudiadas. Río Grande fue constituida a mediados del siglo XIX, bajo la influencia de explotaciones mineras.

Culpina K fue fundada a finales de la década de 1950 por la creación de una escuela en el territorio y, posteriormente, por el inicio de operaciones de la mina Abaroa de COMIBOL, y Vila Vila fue creada en 1980, siendo un desprendimiento de la CSC donde algunos de sus pobladores decidieron situarse en un territorio más cercano al camino central¹³.

¹³ A inicios de la década de 1990 otros pobladores de San Cristóbal también se fueron y crearon un pueblo cercano llamado San Joaquín (Muñoz-Reyes, 2007a).

Actualmente la organización social de las comunidades tiene como máxima autoridad de decisión la Asamblea General, que está formada por todos los comunitarios. La Asamblea tiene tres reuniones ordinarias realizadas justo después de ciertos eventos culturales; cuando todos los comunitarios pueden salir de sus estancias y reunirse en los pueblos. La primera se efectúa después de las fiestas de carnavales, la segunda después de aquellas patrias, en agosto, y la última después de Todos Santos

(ceremonia a difuntos) en noviembre. La segunda instancia de decisión es el Consejo de Autoridades y la tercera es el Gobierno Comunal, compuesto por un corregidor y un agente municipal que son elegidos por la Asamblea. El Consejo se reúne para tomar decisiones y fiscalizar las actividades del corregidor, quien debe rendir cuentas de sus gestiones¹⁴.

Las características étnicas de la región no son en la actualidad propiamente originarias de las zonas, ya que en el curso de la historia hubo varios movimientos poblacionales dando lugar a sucesivos mestizajes¹⁵. Lozano (1581) menciona que Lipez estaba poblado por pueblos aymaras y, en menor medida, por urus. De manera coincidente, Jilamita y Soto (2005) señalan que las familias de Potosí eran descendientes del Imperio Tiwanacota, el que también fue el antepasado inmediato de los señoríos regionales aymaras. La movilidad de personas habría dado lugar al cambio del idioma nativo aymara por el quechua – además del castellano–, aunque con la bibliografía disponible no se puede establecer cómo, cuándo y por qué se dieron estas transformaciones.

Por otro lado, la actividad económica predominante de la región ha sido la agropecuaria; aunque con una producción de subsistencia dadas las zonas ecológicas existentes: los cerros –faldas, laderas, quebradas y cimas–, y las pampas con pastos, tierras áridas y arena, teniendo apenas un 20% de cubierta vegetal (Calla, 1987; Madrid, 1999). Además, Calla (1987) menciona que San Cristóbal se ubica en un piso de vegetación

denominado tundra árida, compatible con la frecuencia de heladas y sequías.

La tenencia de la tierra es comunitaria (no hay títulos individuales); sin embargo, la agricultura es explotada a nivel hogar bajo concesiones dadas por las comunidades (p. ej. Rasnake, 1987; Muñoz-Reyes, 2007a). Los cultivos más importantes son la papa, la haba y la quinua. La actividad ganadera consiste básicamente en la cría de llamas, ovejas y burros, los que pastan libremente por las pampas y los cerros –de propiedad comunitaria– buscando agua y alimento. La reducida cubierta vegetal es aprovechada con pastos, además de plantas medicinales, ya que como menciona Calla (1987) “llueve un poquito menos y hay llamas que empiezan a morir” (p. 10).

La minería ha sido otro rubro importante desarrollado por la población de San Cristóbal y las zonas aledañas desde la colonia. En las últimas décadas, de acuerdo a los comunitarios, las empresas más importantes fueron la *Lipez Mining Company* que trabajó desde la década de 1960 hasta principios de los años de 1970 y EMUSA –que cambió de razón social por *Yana Mallcu*–, cuyas actividades mineras comenzaron en la década de 1980 y finalizaron a principios de 1990. Madrid (1999) señala también que existió una cooperativa llamada Litoral, organizada por los propios habitantes de San Cristóbal en la década 1960, y que funcionó hasta alrededor de 1990, cuando bajaron las cotizaciones de los minerales producidos.

Otras actividades generadoras de recursos han sido el comercio y la artesanía utilitaria y de herramientas utilizadas en las distintas labores (Madrid, 1999). Con todo, los pobladores se han caracterizado por emigrar para generar recursos

¹⁴ La información ha sido obtenida de la entrevista realizada a un ejecutivo de la empresa y de Muñoz-Reyes (2007a).

¹⁵ Durante el Incanato, por ejemplo, se dieron muchos desplazamientos de población a quienes se conoce como mitimaes.

alternativos; como a Chile para trabajar en la minería y la cosecha de frutas, y a Argentina para recolectar caña, algodón u otras labores agrícolas (Corporación Regional de Desarrollo de Potosí, 1988).

3.3 La Empresa Minera San Cristóbal S.A.¹⁶

La iniciativa de la posible explotación minera en Nor Lipez nació en el año 1994, cuando se conformó la empresa *Andean Silver Corporation* y su filial ASC Bolivia LDC con capitales extranjeros que –en asociación con la compañía boliviana MINTEC– obtuvieron concesiones mineras en la provincia. Posteriormente, en 1996, se creó la *Apex Silver Mines Limited* como empresa norteamericana quedando, como filial de esta la *Andean Silver Corporation*.

Las primeras actividades de exploración se realizaron en 1996 con estudios de pre-factibilidad (validación de reservas, ley de los minerales, etc.) que concluyeron en 1999. Una vez realizados estos trabajos se creó la Minera San Cristóbal S.A. (MSC), como propiedad de la *Apex Silver Mines Limited*, que absorbió las concesiones de la ASC Bolivia LDC y realizó todas las gestiones e inversiones necesarias para la explotación.

Las inversiones iniciales más importantes fueron las construcciones del campamento minero y de las carreteras (incluso dos puentes). Las obras posteriores consistieron en el montaje de la infraestructura, la construcción de la planta y la preparación de la mina, y la creación

de una vía férrea para el traslado de minerales hasta Uyuni y posteriormente a Mejillones (Chile) para exportarlos. Además, al sur de la planta procesadora se edificó una pista de aterrizaje privada para contar con servicios de transporte aéreo.

Las actividades, no obstante, pararon durante 2001-2004 debido, entre otros, a los bajos precios de los minerales en los mercados internacionales y a la falta de suministro de energía¹⁷. En 2007 los trabajos de ingeniería fueron finalizados, dando lugar al inicio gradual de las operaciones mineras hasta llegar al 100% de su capacidad en 2009. En ese mismo año, la MSC se convirtió en una filial de la Corporación Sumitomo de Japón; la que ya había comprado una participación accionaria en 2006.

Las diversas obras y trabajos requirieron una inversión de USD 1,400 millones, lo que ha permitido contar con tecnologías intangibles y tangibles altamente avanzadas comparadas con el resto de la minería boliviana –donde en algunos casos aún se encuentran sistemas de explotación coloniales–. La MSC trabaja con el método de minería a cielo abierto para acceder a depósitos de minerales, plata, zinc y plomo, de gran volumen y baja ley para procesarlos y transformarlos en concentrados. Además, la empresa cuenta con una gestión avalada con tres certificados: la certificación ISO 9001 relativa a la gestión de calidad, la ISO 14001 asociada a la gestión ambiental, y la OHSAS 18001 a seguridad y salud.

La MSC aumentó sustancialmente la producción minera boliviana. En 2008, por ejemplo, la explotación incrementó alrededor del

¹⁶ La descripción de la empresa ha sido obtenida principalmente de la información proporcionada por la página de la empresa (www.minerasancristobal.com).

¹⁷ La empresa construyó 373 torres para conectar la mina a dos empresas generadoras bolivianas.

50% de la plata y del zinc, y cerca del 75% del plomo (Sanabria, 2009). La producción diaria llega en promedio a 1,300 toneladas de concentrados de zinc-plata y 300 toneladas de concentrados de plomo-plata.

En materia de responsabilidad social, la MSC señala que busca una armonía con su entorno y con las personas (comunidades) que viven en la región, reconociendo que esto es fundamental para sus actividades. En este marco –y de acuerdo con las entrevistas realizadas– la minera cuenta con una Superintendencia de Desarrollo Sostenible y Relaciones Comunitarias con tres áreas: relaciones comunitarias, reasentamiento y mitigación de impactos de las actividades de la minera y desarrollo sostenible.



4. PROCESOS DE RELACIONAMIENTO Y CONCILIACIONES

El caso comienza cuando la empresa *Andean Silver Corporation* llegó a realizar los trabajos de prospección, contratando a algunos pobladores de la zona. En esta etapa hubo un periodo de familiarización entre la empresa y la CSC, cuyo acercamiento fue más intenso cuando las actividades de prefactibilidad mostraron que era posible explotar minerales, pero que el yacimiento se encontraba debajo del pueblo. Las siguientes subsecciones relatan esta historia, basada principalmente en las entrevistas realizadas.

4.1 Las negociaciones y la firma del Convenio Madre

De manera semejante a las situaciones que motivan un proceso de negociación, ambas partes (jugadores) tenían intereses particulares y resultados esperados. Con todo, la historia va más allá de un enfoque único de racionalidad y objetividad, ya que los aspectos socioculturales también han tenido un papel importante para el entendimiento, los avances, la coordinación y la firma del convenio madre.

Los intereses de la empresa fueron claros: explotar los minerales para obtener utilidades, lo cual debía realizarse –por razones legales y de factibilidad del proyecto– con el consentimiento y la aprobación de la CSC. En este marco, en 1998 la minera lanzó una propuesta base: trasladar el pueblo y construir nuevas viviendas que serían más grandes, con mejores materiales, e incluirían servicios sociales –agua, alcantarillado, energía eléctrica, etc.–; además de compensaciones a las afectaciones y otras mejoras socioeconómicas.

No obstante, y a diferencia de lo que se podría pensar, la empresa no contaba con habilidades formales ni experiencia en temas de relacionamiento y negociación con comunidades altiplánicas. La política fue contratar a tres bolivianos: un profesional, que fue líder de sindicatos obreros pero que no manejaba temas rurales; un ingeniero de minas que trabajaba en el Ministerio de Minería, conocía la región y hablaba quechua; y un gerente de la Caja Nacional de Salud¹⁸. Las razones de esta selección no habrían

¹⁸ Posteriormente se habría contratado un famoso negociador español.

sido claras ya que uno de ellos comentó “¿Por qué me metieron en la negociación? (...) tal vez solamente querían salir del paso [ya que] se encontraban en la etapa de exploración”.

Los negociadores tuvieron un buen acercamiento desde los primeros contactos con los comunitarios, aunque “ellos no querían que la empresa venga”. Ellos realizaron una serie de reuniones con los comunitarios comunicándoles en qué consistiría la explotación minera y que iría a mejorar su vida con el proyecto, en ingresos, en la provisión de servicios básicos y otros. Uno de los negociadores señaló que el idioma fue un importante canal de acercamiento dadas las expresiones propias de las lenguas; por ejemplo “calidad de vida” no es una frase conocida pero podría ser entendida como “vas a vivir bien” que tiene una traducción directa en quechua. El conocimiento del idioma nativo habría posibilitado una comunicación más fácil, clara y sencilla con los comunitarios, incluso porque el “quechua es bromista” e informal.

En el caso de la comunidad, los intereses nacen con la propuesta lanzada por la empresa,

aunque ciertamente no habría sido vista de manera positiva en sus inicios. Los entrevistados comentan “nos decían que iban a devolvernos las casas y que íbamos a mejorar”; pero ellos, principalmente los de la tercera edad, no creían “¿cómo se iba a trasladar el pueblo? (...) ¿llevar la iglesia? ¿las cosas?”. Tampoco confiaban por las experiencias pasadas con otras empresas mineras que venían y se iban, apoyaban muy poco al pueblo –básicamente con algunas fuentes laborales– y, finalmente, lo dejaban vacío.

Con todo, las diversas reuniones que tuvieron con la empresa les dieron una “visión diferente”: vieron que iba a ser grande, que habrían oportunidades de empleo y de desarrollo para la comunidad, y también para la región, el departamento y el país. Ellos observaron que las inversiones iban a ser mayores a los casos de las empresas anteriores; incluso “llegaron a pagar en dólares”. Los comunitarios comenzaron entonces con un “análisis frío” de la propuesta. Cabe notar que ellos estaban, y continúan, muy bien organizados y han tomado decisiones de manera colectiva –que incluían a todos– sobre los temas de interés. En un principio eran cerca

de 30 los que se encontraban en el pueblo, pero en el proceso de negociación llegaron a ser 200 –habiéndose retornado de otras regiones–¹⁹.

Los comunitarios evaluaron su realidad: “hemos visto como alternativa que el proyecto minero podía [hacer] que el pueblo ya no desaparezca”, ya que las personas estaban migrando a Chile, Argentina y al resto del país porque no habían fuentes de trabajo y los jóvenes que salían del colegio buscaban otra vida. La comunidad tenía épocas muy difíciles y regulares “la gente estaba sumida en extrema pobreza al extremo casi (...) de llegar a cerrar las escuelitas (...) por falta de alumnos y acceso a caminos”; “queríamos estar cerca del camino principal”. Ellos recordaron también que no eran atendidos por el Estado “hemos visto que a San Cristóbal no llegaba ninguna comisión, ni autoridad, todos se pasaban directo”. Además, “nos dimos cuenta de que nosotros no íbamos a poder explotar esta mina (...) por que el mineral no era en vetas”.

Los comunitarios tuvieron muchos debates y discusiones para ver si iban a aceptar ser trasladados o no “unos no querían, otros querían (...) pero tampoco quisieron fácil (...), otros pedían un mayor análisis, otros no”. Una preocupación era las áreas de pastoreo que se verían limitadas con el proyecto y afectarían a algunos comunitarios; sin embargo, se optó por pensar en el beneficio colectivo y no individual. Una segunda inquietud recaía sobre las personas de la tercera edad ya que “con el traslado iban a sufrir”, “para algunos ancianos no es fácil moverse de un lado al otro, otros no querían moverse”. Además, ellos fueron los más consultados porque “el pueblo les

pertenecía”, ya que habían trabajado en faenas²⁰, realizando construcciones públicas. Con todo, los ancianos –donde resalta el empuje de un “sabio”²¹– fueron también los que motivaron “vamos hijos ya no suframos, tenemos que buscar el desarrollo de la comunidad”. Así, los comunitarios consensuaron y decidieron aceptar para no perder la oportunidad; pero también pusieron condiciones.

Las partes comenzaron entonces con el proceso de conciliación para llegar al convenio madre. Los comunitarios comentan que empezaron las negociaciones con toda la experiencia que tenían y de acuerdo a sus vivencias y costumbres (sin asesores ni abogados); algunos eran dirigentes²², otros conocían cómo funcionaban las empresas mineras –por haber trabajado en estas o incluso haberlas enfrentando por algunos problemas–, pero en general no eran expertos en convenios. Un entrevistado recuerda que la empresa era accesible pero que también ponía trabas a varias cosas.

Los comunitarios tuvieron una serie de reuniones “qué vamos a decir, cómo vamos a decir, qué vamos a conseguir”. La discusión giró sobre varios aspectos fundamentales. En primer lugar, la forma de traslado del pueblo fue debatida llegando a la decisión de realizarla sobre la base de las

¹⁹ Actualmente San Cristóbal cuenta con cerca de 1,000 comunitarios.

²⁰ Las faenas son días de trabajo que realizan los comunitarios de manera conjunta.

²¹ En la cultura quechua, como en otras del resto del mundo, las comunidades cuentan con “sabios” que son aquellas personas que tienen sabiduría, conocimiento y capacidades para orientar a la comunidad. Las opiniones de estas personas son muy respetadas.

²² Entre los entrevistados uno señaló haber sido ejecutivo de la Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sud (FRUTCAS) y otro dirigente de la Confederación de Maestros Rurales.

regulaciones estatales y las tradiciones del pueblo, para lo cual se constituyeron varias comisiones –catastro urbano, catastro rural, comisión de ubicación del nuevo pueblo, etc.–. En segundo lugar, los comunitarios vieron la oportunidad de generar fuentes laborales para la población activa de la comunidad, a fin de que aquellos que migraron retornen y los que se encontraban en el pueblo tengan trabajo. La empresa les explicó que la explotación iba a realizarse con una tecnología de punta; la respuesta fue “nosotros entonces no les servimos como trabajadores”, “nosotros no sabemos nada de esa tecnología”. Por este motivo, las partes acordaron que la empresa contrataría a las personas del lugar y las capacitaría.

En tercer lugar, los comunitarios evaluaron las compensaciones colectivas a partir de tres propuestas: indemnización, renta vitalicia o una fundación. Las dos primeras tenían muchas observaciones por sus bajos retornos en términos de: desarrollo, beneficiarios finales y sostenibilidad (en el caso de la renta). La fundación fue entonces elegida, la que –después de varias discusiones y búsqueda de orientación en torno a su finalidad– fue concebida para constituir proyectos económicamente sostenibles en los rubros agropecuario, industrial y de servicios, generando, entre otros, empresas que puedan sustituir en alguna medida a la minera cuando cierre sus operaciones y retener a los comunitarios en el pueblo. Por último, ellos también consensuaron sobre las compensaciones por las afectaciones a las zonas agrícolas, de pastoreo y otras.

Los comunitarios recuerdan que todo el proceso “ha sido fregado, pero la visión ha sido siempre trabajar por todos los comunarios, por la colectividad”, razón por la cual hubo consenso.

También, ellos señalan que negociaron sin avisar a nadie “porque si hubiéramos avisado todos hubieran querido su parte y este proyecto no hubiera salido”, ya que se conocía que otros actores tenían sus intereses particulares, “dijimos primero hacemos la negociación aquí en la comunidad y una vez que esté en producción empezamos a irradiar, y hacemos llegar a todos hasta llegar al departamento (...) lo que se está haciendo ahora”.

Las discusiones y el proceso de negociación fueron acompañados con la realización de varias ceremonias, que eran necesarias de acuerdo a las costumbres de la comunidad. Los comunitarios hicieron misas al patrono San Cristóbal, rituales de perdón, *khoas* y oraciones dando vueltas a la iglesia, en el cementerio, en los lugares sagrados, etc. Ellos señalan que a pesar de que la población aceptara la propuesta, las costumbres podían hacer que esto no sea posible; por ejemplo “la iglesia [de San Cristóbal] tiene 4 altares que pertenecen a los diferentes ayllus que corresponden a [cuatro comunidades] San Cristóbal, San Juan, Pozo Cavado y Cocani”.

Después de aproximadamente tres meses de intensas negociaciones, las partes firmaron el convenio madre en junio de 1998; el que fue homologado por el Estado.

4.2. Traslado del Pueblo

Muñoz-Reyes (2007a) señala que la ubicación del nuevo pueblo –que se encuentra a 12 km del actual campamento–, fue elegida tomando en cuenta las oportunidades de crecimiento en términos de proximidad a los medios de transporte (vial y aéreo), del acceso al agua de vertientes o subterránea y del espacio potencial

Recuadro 4: Afectaciones y compensaciones de viviendas

Muñoz-Reyes (2007a) señala que los diagnósticos técnicos y acuerdos finales entre las partes determinaron las características de las nuevas viviendas (ver Tabla); lo cual, desde la perspectiva de los comunitarios, fue realizada sobre la base de la reposición y el esfuerzo de la construcción de las casas anteriores, las características de los hogares y la condición de familia activa en la comunidad.

Afectaciones y Compensaciones

Afectados	Compensación
76 propietarios de viviendas de más de 45 m ²	76 viviendas de 94 m ² con 3 dormitorios con lotes de 450 m ² y servicios de agua, alcantarillado y electricidad
65 propietarios de viviendas de menos de 45 m ²	65 viviendas de 77 m ² con 2 dormitorios con lotes de 450 m ² y servicios de agua, alcantarillado y electricidad
60 familias sin vivienda	60 lotes de 450 m ² y servicios de agua, alcantarillado y electricidad

de expansión. El nuevo asentamiento fue diseñado con la distribución de las viviendas, que incluyó la selección de los materiales de construcción y el equipamiento de los servicios básicos, para luego finalizar con el traslado, la entrega de equipamiento y la firma de escrituras (ver Recuadro 4).

La iglesia fue trasladada piedra por piedra manteniendo las mismas pinturas, cuadros y estatuas de santos y el cementerio fue llevado al nuevo pueblo con sus muertos; preservando las características de sus construcciones. Con todo, el pueblo tenía algunos lugares, que incluían formaciones rocosas, donde realizaban rituales que no pudieron ser trasladados, con excepción de algunas piedras como la *chupalla*.

En junio de 1999 se trasladaron al nuevo pueblo. Un entrevistado recuerda “hemos salido cargados de nuestros santos”, al bajar del viejo pueblo hablaban “se van a caer los tres gigantes²³ y nos va a tapar” y “todo el pueblo estaba susceptible”. Sin embargo, al llegar al nuevo pueblo y ver que los tres gigantes no cayeron dijeron “esto significa que hemos hecho todos los actos rituales y hemos venido con todo el permiso necesario”.

4.3 Generación de fuentes de trabajo

Al parecer, el ingreso de lugareños a la empresa fue el tema más conflictivo entre las partes.

²³ Los tres gigantes son piedras que tienen forma de personas y son considerados los guardianes de San Cristóbal.

Los comunitarios recuerdan que en la etapa de construcción –alrededor del año 2006– tuvieron los meses más críticos, cuando el compromiso de contratar y capacitar a las personas de la zona no se estaba cumpliendo, ya que habían pocos comunitarios trabajando en la empresa. Además, con la finalización de esa etapa y el inicio de la explotación ellos estaban siendo despedidos, y las nuevas contrataciones establecían procesos (entrevistadas, etc.) que estaban priorizando a personas de otras regiones. Los comunitarios realizaron entonces marchas y manifestaciones para que el convenio sea cumplido en ese punto.

Las tensiones aumentaron hasta que la empresa resolvió contratar a los comunitarios al margen de los procedimientos: aquellos que no requerían capacitación adicional –choferes, electricistas, etc.– fueron contratados directamente y los que necesitaban fueron primero instruidos. Otros cuyos puestos demandaban mayor calificación fueron tomados como aprendices y algunos de ellos pasaron cursos técnicos en la Fundación INFOCAL²⁴ durante tres años antes de trabajar, y los que tenían pocos años de escolaridad tuvieron ocupaciones de baja calificación, donde se dio prioridad a las jefas de hogar. Con estas medidas las movilizaciones cesaron. Posteriormente, las demandas laborales fueron atendidas con la creación de un sindicato (que se encuentra en el marco de la Ley General del Trabajo y otras normas afines).

Algunos comunitarios señalan que se habría logrado contratar y capacitar a la gente, y estiman que actualmente alrededor del 90% de

los trabajadores, y 100% de los operadores de maquinaria en la planta, son de la CSC y regiones aledañas²⁵.

4.4 Primeras compensaciones

Las partes también trabajaron sobre los compromisos en torno a las compensaciones colectivas e individuales. La fundación, formalizada como Fundación San Cristóbal, comenzó a operar poco después de la firma del convenio madre, a pesar de que –como se señaló anteriormente– la empresa paró por varios años.

La fundación arrancó con USD 2 millones de capital financiado por la empresa, y con 200 socios que eran los comunitarios que firmaron el convenio madre²⁶; no obstante, sólo desde 2007 se habrían dado avances importantes. Entre las actividades más destacables está la constitución de tres empresas: de venta de gasolina y diésel, de mantenimiento industrial y obras civiles, y de transporte logístico y de manejo de carga (ver Recuadro 5).

La fundación también ha realizado proyectos agrícolas; aunque sin mucho éxito. Un entrevistado comenta que en sus inicios consiguieron producir una buena cosecha de hortalizas, pero que estaba destinada a la empresa que había entrado en receso en la época, por lo que tuvieron que vender en otras regiones sin poder generar utilidades.

²⁴ Institución dedicada a dar cursos de formación y capacitación laboral (p. ej. Muriel y Ferrufino, 2012).

²⁵ Con todo, algunos participantes de los grupos focales hubieran querido que todos los miembros de sus familias sean contratados.

²⁶ La alta gerencia ha estado conformada por miembros de ambas partes: un Consejo de Fideicomisarios que tiene tres representantes de la empresa y dos de la comunidad, un Directorio con participación semejante a la anterior, dos síndicos, uno por cada parte, y el Director Ejecutivo.

Recuadro 5: Historia de las Empresas de la Fundación

El Director Ejecutivo –sobre la empresa de mantenimiento industrial y obras– cuenta que inicialmente trabajaron en el mantenimiento del camino Uyuni-Abaroa “teníamos cero experiencia en mantenimiento de caminos (...) alquilamos equipo, contratamos y capacitamos, calificándolos con la misma minera (...), empezamos con todo el riesgo (...) al municipio de Quemes le dieron y no pudieron, nosotros ahora estamos tres años”. Actualmente la empresa cuenta con equipos propios y personal capacitado, y tiene perspectivas de crecimiento.

La empresa de transporte y manejo de carga quería encargarse de la logística de la MSC en esto “¿porque no podemos manejar?”, para lo cual la MSC les respondió “¡compren su almacén, les vamos a dar, implementen!”. Así se realizó el proceso de compra de las instalaciones y equipos con una inversión de más de USD 0,5 millón, y se trabajó para cumplir con las exigencias de la minera en medio ambiente y seguridad. Actualmente la empresa tiene un avalúo de USD 1,3 millones y desea trabajar con otras firmas además de la MSC.

Otra experiencia fue el cultivo de 15 has de quinua cuya producción proyectada era de 200 quintales pero que llegó apenas a cinco por los granizos y heladas. El director de la fundación apunta la importancia de contar con capital, tecnología y recursos humanos para planificar una producción agrícola de por lo menos tres años.

Los retornos de las actividades de la fundación se han destinado a beneficiar a los socios y a la comunidad; así como en transferencias de dinero a las personas de la tercera edad (45 socios), apoyo a programas de salud y educación y actividades culturales y pagos de gastos funerales, entre otros.

Por otro lado, Muñoz-Reyes (2007a) señala que hubo compensaciones monetarias sobre las tierras agrícolas a las familias afectadas –basadas en precios que los campesinos utilizaban para el trueque de una llama y en criterios técnicos sobre

las características de los suelos– y sobre tierras de pastoreo y crianza de ganado. Asimismo, los rebaños fueron trasladados a serranías fuera de la zona y se realizaron medidas para la provisión de agua. Con todo, algunos comunitarios comentan que las afectaciones habrían provocado pérdidas de ojos de agua para el consumo de las llamas, lo cual todavía no tendría una solución sostenible ya que esta se provee mediante cisternas.

En esta primera fase el proyecto afectó también sayañas²⁷ familiares de Vila Vila y campos de pastoreo de Culpina K. Las negociaciones resultaron en compensaciones monetarias, tomando en cuenta las costumbres de valoración de los terrenos así como ciertos parámetros más técnicos (Muñoz-Reyes, 2007b y 2007c).

²⁷ Las sayañas son tierras otorgadas por la comunidad a las familias para que sean explotadas por un corto periodo.

4.5 Otros Acuerdos, compensaciones y medidas de apoyo

La fase de construcción de la infraestructura, entre 2004 y 2007, dio lugar a nuevas afectaciones a San Cristóbal, y Culpina K y Rio Grande, requiriendo nuevos acuerdos entre las partes; aunque cada comunidad decidió negociar independientemente con la empresa. En junio de 2007 se firmaron Actas de Conciliación entre la MSC y cada comunidad, estableciendo compensaciones por las obras de: instalación de la nueva vía férrea que pasaba por algunos terrenos de pastoreo y áreas de producción agrícola de las tres comunidades; campo de pozos de aguas subterráneas; tubería de conducción del agua hasta la planta; y tubería de procesamiento de minerales en San Cristóbal y Culpina K (ver Recuadro 6)²⁸. Las compensaciones fueron realizadas a las comunidades y a las familias afectadas por los 17 años de vida previstos del proyecto (Muñoz-Reyes, 2007a, 2007b y 2008).

²⁸ Las Actas fueron homologadas ante la Superintendencia de Minas de Tupiza.

Recuadro 6: Las Compensaciones

De acuerdo a Muñoz-Reyes (2007a, 2007b y 2008), la empresa compensó con una especie de valor presente descontado de los ingresos que los comunitarios dejarían de percibir por la producción de quinua y la crianza de llamas durante los 17 años de operación minera. Para ello se usó la “Guía de Cálculo del Lucro Cesante para Tierras de Cultivo de Quinua” y la “Guía de Cálculo del Lucro Cesante para Tierras de Pastoreo de Llamas” –procedimientos de avalúo de tierras de pastoreo y agrícolas con pautas establecidas por los comunitarios– que fueron aprobados por los representantes de los comunitarios. La Tabla presenta los montos de las compensaciones finales realizadas a las comunidades y los hogares.

Comunidades/ Afectaciones	Compensaciones e Indemnizaciones		
	Comunitarias	Individuales	Total
San Cristóbal			
Construcción de la línea férrea	46.858	18.000	64.858
Restantes obras	72.723		72.723
Culpina K			
Construcción de la línea férrea	41.690	3.600	45.290
Restantes obras	290.000	5.000	295.000
Rio Grande			
Construcción de la línea férrea	71.368	19.000	90.368

Fuente: Celis, R. (2007) “Negociación para las Compensaciones e Indemnizaciones por uso de Terrenos”, Minera San Cristóbal S.A., Potosí, Bolivia (extraído de Muñoz-Reyes 2007a, 2007b y 2008).

Recuadro 7

Resumen de la Directriz Operacional de Reasentamiento Involuntario del Banco Mundial (OD 4.30)

El Banco establece que sus prestatarios deben asegurar que toda la población desplazada por un proyecto de manera involuntaria sea compensada y beneficiada con este; con planes de reasentamiento que deben formar parte de la formulación del proyecto y ser concebidos como programas de desarrollo para dar a los afectados oportunidades y recursos de inversión suficientes.

Las personas desplazadas deben recibir: i) compensación por las pérdidas al costo total de reposición antes del traslado; ii) ayuda con el traslado y apoyo durante el período de transición en el lugar de reasentamiento, y iii) asistencia en sus esfuerzos por mejorar el nivel de vida, la capacidad de generar ingresos y los niveles de producción anteriores, o por recuperarlos, como mínimo. Además, la comunidad debe ser alentada para participar en la planificación y ejecución del reasentamiento.

Resumen de la Directriz Operacional de Pueblos Indígenas del Banco Mundial (OD 4.20)

El Banco Mundial busca que los proyectos de desarrollo financiados por este logren que las poblaciones indígenas afectadas reciban beneficios sociales y económicos culturalmente compatibles, y eviten o atenúen los posibles efectos adversos causados por las actividades de los proyectos.

En este marco, los prestatarios deben formular un plan de desarrollo para las poblaciones indígenas que sea coherente con la política del Banco, y basada en la participación razonada de los influenciados. El Plan debe ser, entre otros, culturalmente apropiado de acuerdo a las preferencias locales, previsor en los efectos adversos ocasionados por las actividades del proyecto, promotor del desarrollo social, económico y sostenible de acuerdo a los usos y costumbres, y con la finalidad de poder transferir —mediante capacitación y otros— la gestión de los programas relativos a las poblaciones indígenas (para evitar dependencia).

Con todo, las compensaciones más importantes habrían sido aquellas relacionadas con el apoyo al desarrollo y la mitigación de impactos. Una entrevistada, funcionaria de la empresa, comenta que las afectaciones son “uno

de los aspectos más importantes y sensibles para todo proyecto minero cuando interviene en una comunidad (...), entonces enmarcados en las directrices del Banco Mundial OD 4.30 y OD 4.20 se comenzó este trabajo de intervenir

y trabajar con las familias, apoyándoles en planes socioeconómicos para restablecer sus medios productivos, devolviéndoles lo afectado y apoyarlos tal vez en un poco más como dicen las directrices (...). Esto se trabajó por que la empresa tenía préstamos grandes (...) entonces el compromiso fue también hacer trabajo social con las comunidades para que no existan estas afectaciones. De esta manera se comenzó a trabajar y ya ahora lo tomamos como políticas de responsabilidad social” (ver Recuadro 7).

En el tema de desarrollo la filosofía ha sido, en la medida de lo posible, apoyar a las comunidades para que sean las protagonistas principales de su desarrollo, a fin de no crear dependencia con la MSC y para que las mejoras sean de largo plazo. Al respecto, un entrevistado, comunitario de Vinto K (un pueblo cercano) y funcionario de la empresa, comenta “yo voy a reuniones con los comunitarios (...) y les digo si yo quiero mejorar, quiero cambiar como persona, o como familia, no le voy a pedir a mi vecino que me venga a cambiar, uno tiene que tomar la decisión y decir yo voy a cambiar, yo voy a mejorar, sobre eso puede venir un apoyo obviamente (...)”.

Las medidas en esta línea han sido: i) apoyo al desarrollo productivo mediante asistencia técnica –en rubros como camélidos, quinua y turismo–, capacitación, promoción de emprendimientos mediante fondos concursables, generación de ferias a la inversa²⁹, etc.; ii) mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura comunal y de servicios básicos, incluyendo proyectos de manejo de aguas y residuos sólidos, iii) apoyo para promover la educación y la salud; y iv)

²⁹ En estas ferias las firmas exhiben sus demandas de bienes y servicios a los productores para adjudicar contratos.

fortalecimiento a las organizaciones comunitarias (Superintendencia de Desarrollo Sostenible y Relaciones Comunitarias, 2012)³⁰.

Bajo la filosofía señalada, las partes han organizado también un Consejo Consultivo formado por líderes de las comunidades³¹ para que el apoyo de la empresa no sea directo a las diversas organizaciones sino mediante el Consejo. El Consejo lidera la elaboración participativa de planes estratégicos de desarrollo –aunque todavía no están reconocidos por el Municipio– y canaliza alianzas estratégicas con varias instituciones, y la cooperación para realizar proyectos de desarrollo con la colaboración de la empresa en temas de co-financiamiento, supervisión, contratación de expertos, asistencia técnica, etc.

Con todo, todavía se observan temas sensibles como el medio ambiente y la provisión de agua; lo que aparentemente se debe a tres aspectos: a los problemas usuales que la explotación minera genera en este contexto –a pesar de las medidas de mitigación–, a la falta de información –que habría mejorado en los últimos años– sobre estos temas, y al problema estructural de carencia de agua en el lugar³².

³⁰ La empresa ha trabajado también mitigando los impactos sociales de sus actividades; apoyando a las personas afectadas de la tercera edad mediante alimentos y cuidados especiales, previniendo problemas de alcoholismo, drogadicción, embarazos prematuros, etc. y dando apoyo psicológico en casos necesarios.

³¹ Ellos son nombrados por las Asambleas: 3 miembros por la CSC, 2 por Culpina K, 1 por Río Grande y 1 por Vila Vila.

³² Un comunitario cuenta que hubo un derrame que afectaba al río, donde se movilizaron los equipos dejándolo supuestamente limpio; sin embargo “no creímos (...) pensamos que el agua que corría por el río iba a quedar contaminada”; el gerente, después de todos los controles ambientales, tomó el agua y dijo “¡esta agua ya es bebible y si muero quiere decir que

4.6 Avances en los Procesos de Relacionamiento

La percepción de todos los comunitarios entrevistados es que todo el esfuerzo valió la pena; aunque las relaciones no habrían sido fáciles con la empresa “entendernos ha costado”. La MSC ha construido un “brazo social fuerte” con muchos comunitarios trabajando en esto, “aunque con debilidades como cualquiera”. Un entrevistado recuerda una anécdota muy interesante al respecto: después de haber suscrito el convenio madre fue expuesto en un seminario en Uyuni (cerca de San Cristóbal), donde participaron trabajadores de varias empresas mineras –Mallcu Cota, Inti Raymi, COMIBOL, etc.– quienes se habrían burlado de este “ustedes se han hecho meter el dedo a la boca ¿cuándo en Bolivia se cumplen pues los convenios? (...) y nos trataron de todo (...) vende patrias”. “Después nuevamente nos reunimos y mostramos cómo se hizo cumplir el convenio, y ellos se quedaron sorprendidos (...) ¡cómo han hecho este convenio tan lindo!”.

Otro comunitario señala también que hasta ahora son ellos los principales protagonistas de las negociaciones con la empresa por- que perciben que tienen intereses que solamente ellos ven, ya que, por ejemplo, los recursos tributarios generados por la MSC estarían, aparentemente, llegando marginalmente a la comunidad y a la región, a pesar de que por Ley les corresponden transferencias directas (p. ej. Muriel 2011).

Desde la perspectiva de la MSC, un entrevistado comenta que hoy en día la empresa cuenta con licencia social, que desde su punto de

vista no es más que “ser amigo”; pero reconoce que “la empresa tuvo varias caídas” y que para lograr esta licencia han pasado muchas cosas. De acuerdo a esta teoría la obtención de la licencia parte de la “legitimidad social”, que si es aprobada debería seguir la “credibilidad” para finalizar con la “confianza” (ver Recuadro 8). Bajo este enfoque él evalúa que las relaciones con las comunidades fueron cíclicas: un buen periodo cerca de 1998-2000 donde se llegó hasta la confianza, pero que cayó después, perdiendo incluso la credibilidad. Con el receso de la empresa se realizaron acercamientos con las comunidades hasta llegar una vez más a la confianza en 2005, aunque en 2005-2006 se produjeron nuevamente desencuentros. En los años posteriores hasta la fecha se habría trabajado, llegando a una mejor relación y entendimiento con las comunidades. En todos los casos, la poca comprensión del tema sociocultural por nuevas gerencias habría sido el factor crítico para los distanciamientos.

El entrevistado señala que el éxito para que las relaciones persistan es que la empresa ha sabido escuchar “el secreto es saber escuchar”; además han aprendido que los temas sociales son fundamentales para el desarrollo del proyecto. Él recuerda, por ejemplo, que antes había dos comedores que separaban a los obreros de los ejecutivos, dos colores de cascos (amarillos y blancos) de acuerdo a normas internacionales, y un tratamiento vertical en las relaciones laborales; pero que los trabajadores, mayormente de las comunidades, realizaron varias protestas porque veían que esas divisiones eran discriminatorias e inequitativas. La MSC analizó y accedió a los reclamos creando un solo comedor, permitiendo cascos de un color y promoviendo una mayor comunicación entre funcionarios de diversas jerarquías. Un comunitario comenta también que

les estoy mintiendo! (...) y sigue vivo. Al ver eso todos perdimos susceptibilidad”.

Recuadro 8: Licencia Social para Operar, LSO

De acuerdo a Thomson y Boutilier (s.f.), la LSO es la aprobación continua de la población local y otros grupos de interés sobre el desarrollo de un dado proyecto, y se evalúa a partir de sus creencias, percepciones y opiniones mediante instrumentos que los cuantifican. La obtención de la LSO supone tres etapas: 1) legitimidad social, basada en normas, legales, sociales y culturales, formales o informales, donde las empresas deben comprender las “reglas del juego” locales y socializar el proyecto; 2) credibilidad, creada mediante la difusión constante de información clara y real, y el cumplimiento de los compromisos formales con la comunidad, con reglas, roles y responsabilidades bien definidos; y 3) confianza, basada en una relación de muy alta calidad, que necesita tiempo y esfuerzo para ser creada y donde la empresa debe ir más allá de los compromisos formales, creando oportunidades para colaborar y trabajar de manera conjunta y generando experiencias compartidas.

De acuerdo a los autores, la clave para que una región otorgue una licencia social es tener una forma adecuada de capital social dentro de su estructura de red para el efecto. Con todo, cada comunidad tiene inquietudes e intereses particulares que pueden formar la base de relaciones con la empresa, crear capital social y, en su momento, la LSO. En este marco, la empresa debe realizar estudios sociales para comprender la estructura social, inquietudes y visiones de los varios actores de la red, e incluso para focalizar esfuerzos.

después de varios reclamos la empresa accedió a abrir sus servicios de salud a todo el pueblo, residentes y no residentes, y no solamente a sus trabajadores como estipula la ley.

Con todo, los procesos de relacionamiento habrían demandado más acciones conduciendo a la generación de instancias de comunicación y herramientas socio-analíticas. Por un lado, la empresa y las comunidades discutieron la creación del área de relaciones comunitarias, a fin de generar una mejor comunicación entre ellos³³. Por este motivo, la empresa ha contratado

comunitarios, llamados enlaces, con el fin de rescatar las necesidades, preocupaciones y solicitudes de las comunidades, así como de otros grupos de interés para la MSC (comunidades cercanas, organizaciones sociales, instituciones públicas, etc.), y servir como canales de relacionamiento y mediación (ver Recuadro 9). Los enlaces han sido elegidos por las comunidades –en las Asambleas Generales– de acuerdo a su liderazgo y la confianza que tienen con éstas, siendo el vínculo de información y comunicación real y continuo entre las partes.

³³ El área nació como relaciones industriales, pero por la demanda de las comunidades fue llamada “relaciones

comunitarias”; teniendo actividades parecidas a algunas experiencias de empresas mineras en países como Perú.

Recuadro 9: Histórica de un Enlace

Un enlace, con 30 años de experiencia como dirigente de organizaciones sociales, cuenta su historia: las relaciones con las organizaciones deben realizarse de manera estratégica, llegando poco a poco, apoyando para que sus necesidades sean satisfechas y para que los proyectos que desean se realicen, “cuando yo llego se alegran (...) me creen, nunca les engañé ni estafé, siempre dije se puede o no se puede (...) cuando se promete algo y no se cumple nunca más se llega porque se ha perdido credibilidad (...). A veces me riñen (...) yo les escucho no les respondo ese ratito” y después que han dicho todo lo que querían se buscan soluciones “emprendemos camino y otra vuelta amigos”. “Tengo carácter (...) cuantos bloqueos he ido a pararlo”; por ejemplo, aquí hay varias cooperativas de transportes de carga que se pelean entre ellos para trabajar con la minera y “eso tienes que mediarlo”. Un día una de las cooperativas estaba reunida con el propósito de bloquear “yo me fui a la reunión (...) y les digo cuál es el problema”, ellos estaban disconformes con la empresa, “me comprometo a canalizarles una reunión pero paremos, después (...) con bloqueo o sin bloqueo igual tenemos que sentarnos en la mesa para darle un solución, mejor es ahora; ustedes pierden, nosotros perdemos” y en tres días hubo una solución definitiva. “La gente entiende, el problema a veces (...) no les damos atención (...) importancia y reniega (...). El trabajo, y el apoyo, con las autoridades y las organizaciones son permanentes”.

Adicionalmente, la empresa construyó tres instrumentos para un mejor conocimiento y relacionamiento con los grupos de interés; todos basados en información proporcionada por los enlaces. El primero nace de la necesidad de evaluar cuantitativamente esta información tanto para comprender mejor las percepciones de los actores como para evitar conflictos que afecten a la MSC –como el bloqueo de alrededor de 20 días realizado a la línea férrea cerca de la frontera con Chile–. En este marco, la minera desarrolló durante casi dos años el “cuadro de eventos” que consiste en la traducción de la información cualitativa a otra cuantitativa de tal manera que el evento se convierte en un índice periódico —la información llega cada día— que es graficado. Así, la evolución de un evento puede ser monitoreada y

permite generar “alertas tempranas” para realizar las medidas preventivas necesarias (reuniones con líderes, etc.) en caso de que sea negativo, buscando que se torne neutro o positivo y que no se vuelva conflicto social. Cuando esto no es posible, el evento se convierte en un riesgo social y requiere mayor análisis para poder solucionar el potencial problema.

El segundo instrumento busca conocer mejor las características de los grupos de interés mediante el mapeo de actores C.L.I.P. (Colaboración/Conflicto, Legitimidad, Intereses y Poder) desarrollado por Chevalier y Buckles (2011), que ha sido adecuado a la forma de trabajo de la empresa. Esta herramienta permite, entre otros, evaluar la relevancia de un dado *stakeholder* para

la empresa, así como su “posición” ideológica, política, etc. (altamente bloqueador – alto apoyo) y su “comportamiento” (altamente satisfecho – altamente insatisfecho) hacia la MSC, lo que les permite tomar medidas para promover un “comportamiento” positivo (ya que la “posición” no puede ser cambiada).

Por último se ha construido un mapa de redes sociales que hace posible entender las relaciones entre los grupos de interés para avanzar en un fin común –que se contemplaría en la planificación estratégica ya discutida–. La MSC argumenta que habría roto los lazos de supervivencia entre las comunidades al marcar diferencias socioeconómicas entre éstas, por lo que decidió volverse en un actor social más, colaborando en temas de desarrollo no solamente a las comunidades afectadas sino a toda la zona, mediante alianzas estratégicas, fortalecimiento institucional, capacitación, asistencia técnica, etc. Con todo, el mapa ha mostrado que la MSC no solamente forma parte de la red sino que se encuentra en una posición central; lo cual respondería al hecho de que se la ve más como una institución pública que como una empresa privada³⁴, por lo que se estaría buscando un mayor protagonismo de alguna instancia pública como la Alcaldía de Colcha K.

Los instrumentos señalados han permitido que la MSC pueda mantener y mejorar su licencia social. Un entrevistado comenta que esto es un trabajo de cada día ya que se puede perder en

un instante “por ejemplo, que vaya un trabajador y pise la llama querida del líder pone en riesgo el proyecto (...) el diablo está en los detalles, además es una cultura que no olvida hasta el día de su muerte”. Él recomienda que las negociaciones vayan antes de la explotación, para rayar bien la cancha, y focalizarse primero con las comunidades de impacto directo, buscando siempre el respeto mutuo, entendiendo las costumbres y las tradiciones, comprendiendo como se relacionan con terceros, escuchándolos, adaptándose y buscando buenas relaciones, aplicando medidas como las directrices del Banco Mundial y tomando el tema social en serio “si queremos entender al área rural hay que desoccidentalizarnos”.

³⁴ En la encuesta realizada por Boutilier (2009), por ejemplo, los *stakeholders* propusieron medidas como: la MSC debe desarrollar servicios básicos (gestión de basura, residuos, asfaltado de caminos, etc.), debe apoyar a 52 comunidades con un plan integral de desarrollo de largo plazo y proporcionar especialistas técnicos.



5. INCLUSIÓN SOCIAL

Las relaciones entre las partes han llevado a un proceso de inclusión social, donde –de acuerdo a los antecedentes anteriores– la misma CSC habría buscado “vivir bien”. Las percepciones de estos cambios han sido recabadas de los grupos focales realizados –además de algunos comentarios rescatados de las entrevistas– que son narrados a continuación.

¿Cuáles eran las características socio-económicas de la Comunidad de San Cristóbal antes de la llegada de la MSC?

Los pobladores se dedicaban principalmente a la agropecuaria en pequeña escala, ya que la minería era importante pero cíclica. Un participante trabajaba en la minería pero con la caída de los precios su empresa quebró y perdió su empleo, aunque tuvo una indemnización que le permitió ir a estudiar a la normal de Llica³⁵. Con todo, para él esa caída en la actividad minera fue una experiencia amarga.

La mayor parte de ellos señala que la vida en la comunidad era dura y que al terminar la escuela no tenían muchas oportunidades económicas en San Cristóbal. Los pobladores empezaban a trabajar desde temprana edad, algunos ayudando a sus padres en la agricultura, ganadería y recolección de leña, otros en las pocas actividades que había en la comunidad y en los alrededores, como la explotación de estuco y minerales. El comercio se realizaba precariamente. Un participante iba en caravanas de arrieros de llamas que llevaban sal del Salar de Uyuni a Tarija para cambiarlo por maíz en un viaje que duraba tres meses. Otro comunitario recuerda que fue parte de una caravana de burros que transportaba lana de llama a Argentina para intercambiarla por harina.

Los retornos generados por las diversas actividades eran, en general, escasos. Una persona que trabajaba en la Cooperativa Litoral obtenía un salario de subsistencia, pero en otras épocas comió lagartos y víboras que atrapaba. Otro participante comenta que a pesar de que todos tenían para comer, no tenían dinero para comprar ropa y por ello usaban ropa muy modesta.

³⁵ La normal Franz Tamayo de Llica se encuentra en el Municipio del mismo nombre, al noreste de Colcha K.

Las emigraciones eran usuales, en busca de empleos y/o mayores estudios. Muchos mencionan que al terminar la escuela los varones se presentaban al cuartel (por la falta de oportunidades laborales), y uno señala que después del cuartel las mejores opciones eran migrar a Chile, Argentina u otros lugares del país. Aún revelan que algunos tienen carnet de Chile, Argentina e incluso de España. Entre los participantes, uno habría migrado a Calama, Chile, para trabajar en construcción; otro a Uyuni para trabajar y estudiar, muchos fueron a la normal de Llica y un último fue a las azufreras de Chile por 20 años.

Algunos señalan que quedaban muy pocos habitantes y el pueblo se vaciaba. Uno repitió un curso de primaria para evitar que se cierre la escuela porque tenía muy pocos alumnos. En general, los hijos se quedaban en el pueblo para ir a la escuela, mientras los padres estaban en las estancias y solo iban al pueblo para fechas importantes, como para las fiestas patrias o las religiosas, y para la Asambleas Generales –donde discutían el desarrollo del pueblo “cómo iba a sobrevivir (...), cómo iba a tener la infraestructura”.

En cuanto a los servicios sociales, los pobladores tenían algunos servicios básicos pero que habrían sido de mala calidad “no había baño ni alcantarillado pero se usaba el lecho del río (que) en época de lluvias limpiaba todo”. Una empresa minera proveía electricidad al pueblo una o dos horas pero en general usaban mecheros a querosén, leña y velas, “los viejos estaban acostumbrados a cocinar a leña, las casas eran de color negro pero calientes”, y el agua potable era obtenida de piletas públicas. Con todo, el pueblo contaba con infraestructura educativa y una posta de salud.

Ellos recuerdan también que todos hacían faenas comunales, incluso los menores, logrando construir algunas infraestructuras como la escuela y el colegio; y que no había instituciones de apoyo como las Organizaciones no Gubernamentales.

¿Cuáles han sido las características socioeconómicas de la Comunidad San Cristóbal con la vigencia de la MSC?

Los comunitarios –en diferentes grados– reconocen que han habido cambios socio-

económicos relevantes con la llegada de la MSC. Un entrevistado señala que “el impacto social y económico es fuerte, muchos no recibían más de Bs. 200, 300, ahora reciben miles”. Aunque no mencionaron sus ingresos laborales actuales señalan que están mejor, especialmente los que trabajan en la MSC; también ahora “hay dinero y ahorros” y “algunos compran casas en otras ciudades”.

Las actividades agropecuarias continúan, aunque al parecer en menor medida, pues varios miembros de la comunidad trabajan en la MSC o en actividades terciarizadas por esta. Muy pocos han mencionado estar actualmente cultivando o criando animales. Además, la propia dinámica de la empresa también ha favorecido otras actividades como el comercio, aunque hoy en día habría también más competencia.

La generación de oportunidades laborales de la MSC ha sido significativa. Ninguno ha mencionado que los jóvenes migren y una persona cree que el proyecto minero fue importante para que los hijos no se vayan. Además, algunos observan que el pueblo está creciendo y hay inmigración. La MSC habría traído una forma de trabajo mucho más moderna, con nuevas tecnologías, conduciendo a un nuevo esfuerzo de adaptación pero también a una apertura hacia esta. Muchos comunitarios, principalmente los que trabajan en la MSC, han tenido diversos cursos de capacitación.

Los jóvenes ahora estarían mejor “antes era fregado no había hojas de cuaderno, teníamos que hacer de papel periódico, lo que encontraba (...) ahora la gente tiene recursos económicos”. No obstante, algunos de ellos no estarían aprovechando estas oportunidades; por ejemplo, de estudiar más “salen bachilleres (...) quieren

trabajar en la minera”. Además, algunos padres tampoco les estarían dando la atención adecuada a sus hijos.

En materia de servicios sociales, varios de los presentes en los grupos focales mostraron estar satisfechos con los servicios. Ellos comentan que antes algunos maestros eran interinos³⁶ pero ahora ya no, y que, aunque había una posta de salud, tenían limitaciones en su acceso o no la usaban, situación que estaría cambiado. Además, ellos observan que a las personas les gusta tener celular, ver televisión, acceder a internet, etc.³⁷

Con todo, algunos mencionan que el cambio a un nuevo pueblo no ha sido fácil pues ha implicado adaptarse a un nuevo lugar, pero sobre todo dejar un sitio querido que ha sido extrañado, principalmente por las personas de la tercera edad; un participante comenta “llorando he bajado”. Las casas ahora son más grandes, con mejores materiales de construcción, pero más frías que las que tenían antes y donde los techos de paja y paredes de adobe permitían conservar el charque y la papa. Además, en algunos casos la producción agropecuaria es más difícil pues el pueblo está más lejos de las estancias.

Otros participantes muestran su preocupación sobre los problemas de contaminación asociados a la explotación minera y de carencia de agua. Algunos sienten que hubo un distanciamiento con la nueva empresa Sumitomo y que les gustaría mejorar las relaciones; y comentan que cuando se pide recursos para el desarrollo de la comunidad ellos dicen que pagan impuestos que

³⁶ Estos profesores no son normalistas, e incluso algunos no son bachilleres.

³⁷ Cabe notar también que la MSC realizó inversiones para el acceso a telecomunicaciones.

deben llegarles. Ciertos comunitarios también observan que en el campamento de la MSC se tienen mayores beneficios. Sin embargo, otros señalan que no buscaron vivir ahí porque cuando se cierran las minas los trabajadores se quedan en la calle, “ahora la gente está establecida (...) cierra la mina pero ya tiene casita”.

Por último, los participantes muestran también su preocupación sobre el futuro del proyecto. Ellos saben que la explotación de la MSC se acabará, por lo que “deben estar preparados”; y están buscando iniciativas para hacer sostenible el desarrollo de la comunidad; por ejemplo, asfaltar la carretera que une al nuevo pueblo con el corredor que va a Chile por Abaroa con los tributos que paga la MSC, que permitiría trasladar la feria³⁸ de esa localidad a San Cristóbal por su conexión caminera con Argentina y Chile.

¿Qué transformaciones socioculturales hubo con la presencia de la MSC?

Los habitantes de la CSC, como en el mundo andino, cuentan con muchas tradiciones y costumbres; algunas de las cuales se habrían modificado con la presencia de la empresa. Las organizaciones sociales han sido mantenidas en el tiempo por la unidad de los comunitarios. Algunos entrevistados comentan que es importante mantener esta estructura, lo que habría sido otra razón de por qué no fueron campamento minero, donde tendrían todos los servicios pero desaparecerían las autoridades comunitarias.

Las faenas continúan pero son diferentes: antes todos trabajaban en alguna labor ahora

son aportes de dinero. Con todo, las faenas de campañas de limpieza con las señoras todavía existen. El *ayni* –una forma de trabajo de reciprocidad donde un grupo de comunitarios ayuda a cada uno en labores como las agrícolas– estaría siendo escasamente practicado.

Las fiestas religiosas continúan, con la devoción y la fe de los pasantes³⁹, aunque sus características han cambiado, ya que representaban un encuentro entre amigos con todos apoyando en la logística (organización, servicios de comidas, música con zampoñas, etc.) Actualmente las fiestas son más ostentosas, con conjuntos profesionales de música, y donde participan incluso personas desconocidas.

Varios elementos –piedras y lugares– donde se realizaban rituales se perdieron ya que estaban en el antiguo pueblo. Un entrevistado comenta “adentro teníamos bonitos lugares que ni nosotros conocíamos”; por ejemplo, en una cueva había asientos de piedra tallados y una mesa que servía como aula de clases, “eso había sido llamado cabildo de los antiguos (...) nosotros incluso hemos deteriorado”. Actualmente se han adecuado lugares para hacer los rituales, aunque ya no tendrían los mismos efectos (ver Recuadro 10).

Por último, los nuevos jóvenes tienen otras inquietudes. Aquellos que volvieron no se identifican como comunitarios y la mayoría no está interesada en participar en reuniones ni asambleas, aunque asisten más a las fiestas. Ellos tienen más dinero pero menos orientación familiar, y acceden a los medios de comunicación lo cual cambia los usos y costumbres de la comunidad; por ejemplo, las mujeres ya no quieren usar pollera.

³⁸ Esta feria es importante por el comercio de y hacia Chile y Argentina.

³⁹ Los pasantes, o prestes, son los principales responsables de la organización de las fiestas.

Recuadro 10: Histórica de un Lugar de Ritos

Un lugar que todavía persiste es Hiru Cancha (corral o cerro de paja) donde se hacen rituales para conocer cómo será el clima a lo largo del año. En un sitio completamente seco hay un hueco en el que se hacen ofrendas de sangre de llama, chorreando esta al hueco. La sangre es retirada una vez que está seca e inmediatamente tapada con un awayo (tejido) verde; después de 30 a 40 minutos se destapa y se ve el hueco: si está lleno de agua quiere decir que será buen año con abundante lluvia y si está con poca agua que habrá poca lluvia. Uno de los entrevistados comenta que fue corregidor, por lo que tenía que participar en el ritual, pero que no creía hasta que se convenció después de cuatro veces de haber participado “me quedé sorprendido (...) debe haber alguna explicación”. Los comunitarios decidieron no trasladar el lugar porque el ritual y sus resultados “no serían lo mismo”.

5.1 Análisis cuantitativo

La Tabla 1 presenta los indicadores *proxy* de no-inclusión social, estimados con los datos de los censos oficiales de 1992, 2001 y 2012 para San Cristóbal y las restantes comunidades de influencia.

En el año 1992 se observa que la mayor parte de los hogares (cerca al 100%) cuentan con deficientes características de vivienda y carencia de servicios básicos, mientras que los indicadores educativos de no-inclusión no son tan altos. Los porcentajes caen en 2001, principalmente para San Cristóbal: en 1992, por ejemplo, ningún hogar tenía agua potable ni alcantarillado en el hogar en la CSC, mientras que en 2001 solo el 13,4% carecía de agua potable y el 35,5% de alcantarillado. En general, con excepción de las variables educativas, estas mejoras se asocian directamente con el traslado del pueblo.

A nivel agregado la media geométrica para la CSC cae de 74,9% a 20,4%, mostrando que los problemas de exclusión y pobreza disminuyen.

Además, el crecimiento de la población en los dos años censales llega a 587,4%, convirtiéndose en la comunidad con más habitantes comparativamente a las restantes.

Los problemas de exclusión y pobreza disminuyen aún más en 2012. En este año, por ejemplo, apenas el 0,9% de los hogares de la CSC tiene techo de paja, el 1,5% carece de electricidad, el 5,3% cuenta con piso de tierra y el 8,8% no tiene agua potable dentro de la casa (aunque sí la obtiene mediante piletas públicas y cisternas). Además, la media geométrica llega a valores bajos de no-inclusión social: el 6,4% en la CSC y 13,7% en el resto de las comunidades. En ambos casos el crecimiento poblacional también es importante entre 2001-2012.

Las mejoras en el último periodo inter-censal pueden reflejar varios aspectos, entre ellos, las acciones del Estado, la mayor dinámica económica en la región asociada a las operaciones de la MSC, y algunos proyectos privados específicos de apoyo a las comunidades, incluyendo los de la MSC.

**Tabla 1: Indicadores de No-inclusión Social en las Cuatro Comunidades de Influencia
(En porcentajes)**

Indicador	Año 1992		Año 2001		Año 2012	
	San Cristóbal	Otras ⁽³⁾	San Cristóbal	Otras ⁽³⁾	San Cristóbal	Otras ⁽³⁾
Analfabetismo ⁽¹⁾	29,9	22,1	7,6	8,8	6,3	6,8
Inasistencia escolar ⁽²⁾	41,7	32,1	9,0	13,3	5,5	7,2
Con pared de adobe	94,4	77,9	30,0	98,7	45,4	81,3
Con techo de paja	94,4	90,6	13,4	66,4	0,9	11,5
Con piso de tierra	89,5	87,4	25,3	71,7	5,3	16,2
Sin agua potable	100,0	88,3	13,4	13,0	8,8	14,9
Sin alcantarillado	100,0	100,0	35,5	100,0	30,3	57,2
Sin electricidad	100,0	100,0	90,8	87,9	1,5	2,0
Media geométrica	74,9	66,6	20,4	39,8	6,4	13,7
Población Total	143	906	983	1117	1530	1708

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística para 1992, 2001 y 2012.

Notas: (1) El porcentaje de analfabetos corresponde a la población de 15 o más años edad; (2) el porcentaje de inasistencia escolar corresponde a la población de 6 a 18 años; (3) incluye Vila Vila, Culpina K y Río Grande.



6. REFLEXIONES SOBRE EL CASO E IMPLICACIONES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio ha sido desarrollado usando el método de casos (p. ej. Kennedy y Scott, 1985; Yacuzzi, 2005). Bajo este marco, la historia sugiere que es posible generar sinergias positivas entre empresas mineras y comunidades afectadas por estas, donde ambas partes habrían obtenido beneficios netos positivos y mantenido relacionamientos hasta la fecha. Sin embargo, el proceso de negociación, hasta la firma del convenio madre, fue arduo e implicó meses de intensas negociaciones, una vez que las partes debían renunciar a algún interés para llegar a una mayor utilidad. Al final, la comunidad asumió los costos asociados al traslado del pueblo y otras afectaciones a fin de contar con mejores condiciones socioeconómicas, y la empresa se comprometió a trabajar en reasentamiento, mitigación de impactos y otras actividades de apoyo para poder sustraer minerales, venderlos y generar beneficios.

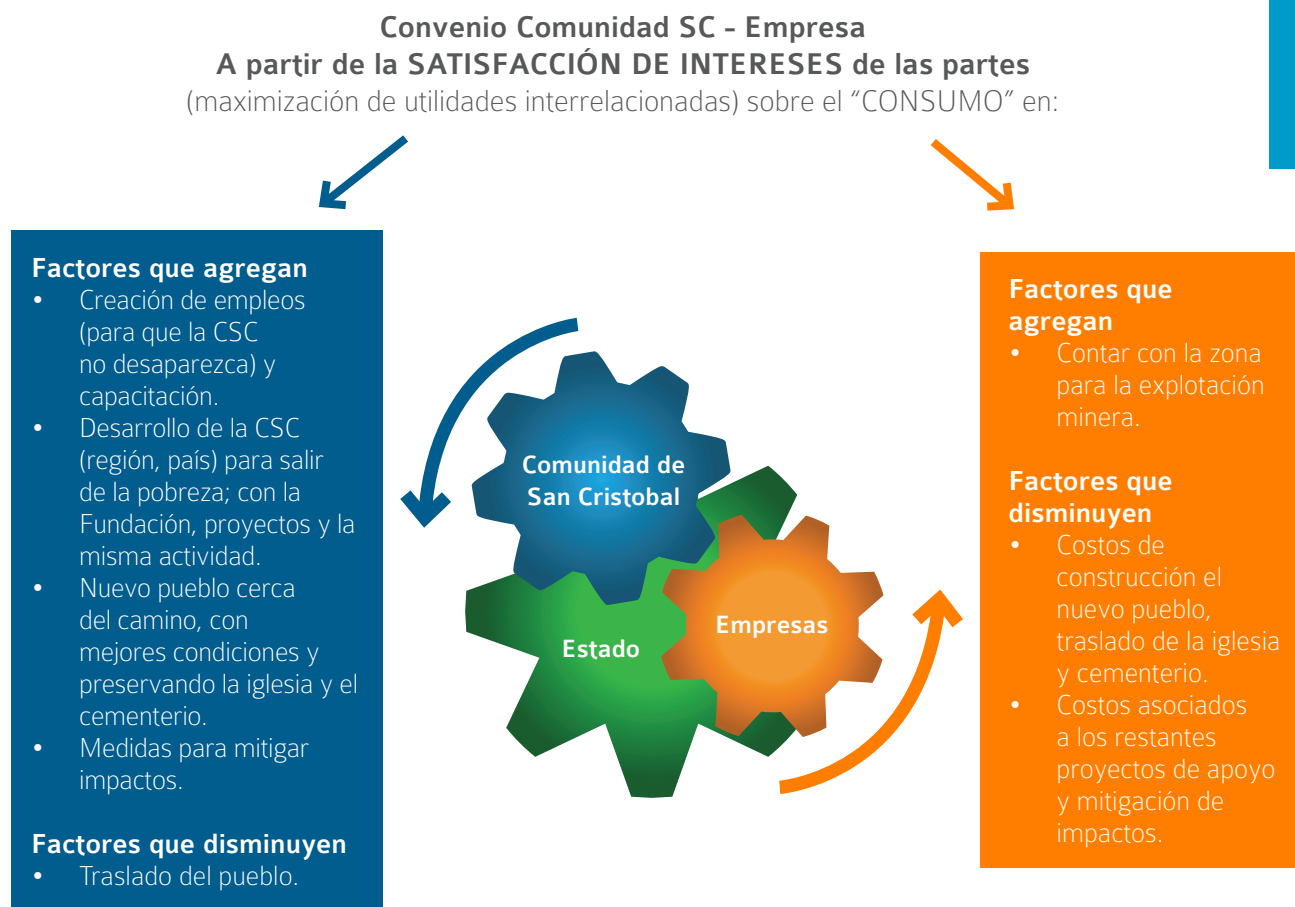
El resultado señalado sienta sus bases en la teoría descrita: ambos jugadores son racionales y objetivos y se enfrentan a un escenario donde sus utilidades se hacen interdependientes, así que buscan un convenio que satisfaga de mejor

manera sus intereses (siendo mejor a la opción de ningún acuerdo) a partir del “consumo” de ciertos factores. También, cabe destacar que la información dada por la empresa a la CSC sobre las ventajas del proyecto habría sido fundamental para comenzar el mismo proceso de negociación. La Figura 1 resume el juego cooperativo entre las partes, donde el poder de negociación —desde un punto de vista objetivo— radica en las bases legales establecidas por el Estado, descritas anteriormente, así como en las formas de hacer prevalecer sus intereses.

Con todo, los comportamientos socioculturales (y aparentemente psicológicos) de las partes también han sido importantes para llevar adelante las negociaciones y los acuerdos. En el caso de la CSC destacan los siguientes aspectos: Primero, la cohesión social, asociada a una forma de organización donde los intereses y las decisiones colectivas primaron sobre las individuales⁴⁰, y que aún habrían sido salvaguardadas con la exclusión de terceros ajenos a la comunidad —que habrían participado como jugadores adicionales con

⁴⁰ Cabe recordar que eran solamente 200 comunitarios.

Figura 1: Esquema del Juego Cooperativo



objetivos propios, haciendo mucho más complejas las conciliaciones y probablemente imposibilitando algún acuerdo⁴¹. Así, esta pequeña comunidad muestra un tipo de gobernanza sólida, con códigos de conducta y jerarquías respetadas. En este contexto resalta también el empuje de las personas de la tercera edad que habrían tenido una posición altruista (p. ej. al preocuparse por la población activa y no por su bienestar individual), a pesar de que eran los más afectados con el traslado del pueblo. Además, cabe resaltar los factores culturales en la toma de decisiones, como las ceremonias tradicionales y religiosas practicadas, que darían una mayor unidad a la comunidad.

Segundo, el contacto que han tenido con otras regiones, principalmente por las emigraciones, lo que les habría dado una visión más amplia y mejor entendimiento de su situación socioeconómica, así como una posición más emprendedora para generar su propia inclusión social. Tercero, la experiencia en actividades mineras les habría permitido entender mejor el proyecto y sus posibles retornos, aunque también habría generado cierta desconfianza en sus inicios por explotaciones mineras pasadas⁴². Por último, las habilidades sindicales de algunos miembros que, a pesar de ser empíricas, posicionaban mejor a la comunidad en las negociaciones.

En el caso de la empresa resaltan las aproximaciones a las poblaciones afectadas desde la etapa de exploración (reforzadas con

empleos para los comunitarios); las que parecen ser fundamentales para establecer un proceso de familiaridad y confianza entre las partes. Además, la contratación de negociadores que, si bien no eran expertos, tenían apertura para entender y adecuarse a las culturas afectadas y generar desde aquí acercamientos más horizontales y amigables –como el conocimiento del idioma nativo–.

Así, el proceso de negociaciones hasta la firma del convenio madre habría sido posible por las ventajas socioeconómicas percibidas por las partes, pero también por favorables bases socioculturales (y psicológicas). A este escenario se agregaría el respeto mutuo entre las partes, que habría primado hasta la fecha a pesar de ciertos desentendimientos.

En el avance del relacionamiento y nuevos acuerdos ambas partes aprendieron a conocerse, entenderse y adaptarse –cambiando probablemente ciertas convenciones–, generando empatía, lo que habría sido fundamental para que las relaciones no se quiebren y que el proyecto continúe para beneficio de los actores; llevando incluso a que la MSC forme parte de la red social de la región. Al respecto resaltan los comentarios de la empresa “si queremos entender (...) hay que desoccidentalizarnos” y “el secreto es saber escuchar”. También este proceso ha implicado la construcción de confianza y su mantenimiento (licencia social) pese a sus altas y bajas; donde la MSC ha promovido una interesante relación con las comunidades, con la presencia de los enlaces y un sofisticado manejo de información diaria sobre estas.

Con todo, cabe notar que la CSC ha utilizado activamente diversos medios de presión (protestas, marchas y otros) como formas de poder para hacer

⁴¹ Este comportamiento puede ser entendido en la teoría de juegos cooperativos, siguiendo la analogía sobre la división de una torta: dos jugadores podrán tener mayores porciones que tres o más sobre la misma torta.

⁴² Cabe notar que estos dos aspectos también se asocian con las bondades de una mayor información (fundamental en la teoría de juegos).

prevalecer sus derechos y requerimientos, lo que es muy común en la sociedad boliviana, y muestra en este caso también la conducta de cohesión de la comunidad. Resaltan las movilizaciones para las contrataciones de los comunitarios, lo que mostró explícitamente su poder no solamente para llegar a un convenio sino también para que sus intereses establecidos en este sean cumplidos en el periodo de vigencia⁴³. Además, aparentemente la manera más efectiva de presionar a la empresa es bloquear la línea férrea y con ello paralizar sus exportaciones.

Por último, es importante resaltar el recelo por parte de los comunitarios sobre una inclusión más activa del gobierno (además de las bases normativas ya mencionadas), lo cual frente a “fallas de Estado”⁴⁴ limita el beneficio de su intervención, además que —bajo la teoría de juegos cooperativos— queda sin sentido incluirlo como un tercer jugador⁴⁵.

Por otro lado, a lo largo del caso se observan importantes transformaciones sociales, económicas y culturales. La Tabla 1 revela progresos sustantivos en términos de inclusión

social antes y después del proyecto minero, 1992-2001, para la CSC; y las mejoras posteriores pueden asociarse, en alguna medida, a este en todas las comunidades. Los avances se sustentan con la información obtenida por los participantes de los grupos focales, que señalan que los servicios de saneamiento básico, agua potable, telecomunicaciones y electricidad han mejorado en términos de acceso y calidad, y las condiciones habitacionales son, en general, más óptimas —aunque algunos extrañan las paredes de adobe—. Ellos comentan también que el acceso a salud ha mejorado, en parte porque la empresa provee estos servicios al pueblo, y que la educación escolar ya no se la imparte con profesores interinos.

Adicionalmente, las fuentes de trabajo aumentaron, con significativos avances en las condiciones laborales (en términos de ingresos y derechos establecidos por ley), donde la población activa ha dejado de emigrar y retornado a la comunidad, lo que se sustenta, en alguna medida, con el fuerte crecimiento de la población (de 143 en 1992 a 1.530 en 2012).

Las mejoras socioeconómicas a nivel individual parecieran ser más importantes para los miembros de las comunidades que trabajan en la MSC y especialmente para sus hijos y los jóvenes que viven una realidad distinta comparativamente a generaciones anteriores. Ellos —siguiendo a Sen (2000)— tendrían más libertades para emprender hacia una inclusión social, con oportunidades que antes eran inaccesibles: por ejemplo, estudiar sin necesidad de trabajar y acceder a varios tipos de bienes y servicios.

Con todo, esta inclusión ha tenido ciertos costos socioculturales, como la necesidad de adaptarse a un nuevo pueblo, principalmente

⁴³ En este caso la función de utilidad sería la sumatoria (al valor presente descontado) de las utilidades para cada año.

⁴⁴ Las “fallas de Estado” corresponden a limitaciones que enfrentan los Estados frente a uno ideal; como la toma de decisión para satisfacer determinados grupos y no a la sociedad en su conjunto, la burocracia, los problemas de agente-principal, corrupción, abuso de poder, clientelismo, etc. (p. ej. Stiglitz, 2002).

⁴⁵ Cabe mencionar que la participación gubernamental en las áreas rurales era marginal por lo que en 1994 se promulgó la Ley de Participación Popular, descentralizando competencias y recursos a nivel Municipal (327 Municipios); aunque con problemas de gobernabilidad que todavía persisten, y que además no son ajenos al gobierno central (ver, p. ej. los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, etc.).

para las personas de la tercera edad, y la pérdida de lugares sagrados. Asimismo, los jóvenes están experimentando cambios socioculturales asociados a este “desarrollo moderno”, con un aparente menor involucramiento de los padres en su educación así como un menor interés en participar en las organizaciones comunitarias.

Por último, cabe señalar que las mejoras socioeconómicas parecieran ser más sostenibles a nivel familiar/individual⁴⁶ que a nivel comunidad. El proyecto, en su finalización, dejará como legado la acumulación de riqueza y las mayores capacidades laborales. La CSC podrá continuar creciendo en la medida que las diferentes actividades no-mineras que se están realizando se fortalezcan y se busquen también nuevos emprendimientos rentables. Al respecto, cabe destacar el esfuerzo de la Fundación San Cristóbal que hasta la fecha ha logrado consolidar algunas empresas.

El caso deja varias enseñanzas para políticas públicas. El Estado no solamente debería proveer normas en los temas usuales –inversiones privadas, concesiones, tributos, tierra/territorio, regulaciones medioambientales, etc.– como los explicitados para el caso de Bolivia, sino también mejorar las reglas de juego sobre: i) las bases de negociaciones y compromisos entre las partes involucradas; y ii) las políticas de reasentamiento y mitigación de impactos sociales, económicos y culturales, aprovechando las orientaciones de las directrices operativas del Banco Mundial.

En este marco, los procesos de conciliación deberían involucrar solamente a las poblaciones directamente afectadas (por tierra/territorio, uso de

recursos naturales, etc.), evitando negociaciones colectivas cuando los intereses y costos asociados de las localidades sean diferentes. El Estado debería entonces actuar como árbitro y mediador en los procesos de conciliación (y no como un tercer jugador), proveyendo información, reglas y apoyo necesario a las partes, de manera que permita generar conocimiento mutuo y equilibrios en las negociaciones (y poderes relativos), y evite posibles problemas de abusos de poder, clientelismo, burocracia y otros asociados a las “fallas de Estado”. Además, como ente regulador debe velar porque los compromisos asumidos formalmente sean cumplidos y actuar como conciliador en periodos de posibles conflictos.

Por otro lado, el caso se desarrolla en un marco institucional que deja muchas alertas para el beneficio efectivo de una explotación minera a algún país. Primero, el derecho a la propiedad de la tierra/territorio para concesiones versus poblaciones debe ser muy clara, y no como en el caso de Bolivia donde, y como se comentó anteriormente, estas se superponen. Aún más, la aplicabilidad de la norma derivada estaría sujeta a la efectividad de la gestión gubernamental. En Bolivia, por ejemplo, la toma y explotación minera al margen de las leyes ha sido común, donde no solamente el derecho a la propiedad de la tierra/territorio ha sido mellado (con muchas poblaciones afectadas) sino también a la propiedad privada. En este contexto, el proyecto minero tratado parece continuar tanto por la forma de explotación a cielo abierto, que requiere alta inversión, tecnología y conocimiento, como por el apoyo de las comunidades.

Segundo, el Estado debería establecer una política tributaria —tomando en cuenta además todos los costos directos e indirectos de la

46 Las familias deciden de manera más directa el uso de su relativa holgura de recursos.

actividad— que conduzca a que la explotación minera privada tenga un beneficio neto para el país, y velar porque una parte de estos recursos lleguen efectivamente a programas y proyectos que permitan el desarrollo de las regiones afectadas; además de transparentar estas recaudaciones y gastos derivados a la sociedad. En Bolivia, las reglas de juego apuntan a un buen accionar del Estado; por ejemplo, la carga tributaria es alta comparativamente con los estándares internacionales (p. ej. Machicado y Saravia, 2013), y las transferencias a las regiones ya se encuentran normadas (Muriel, 2011). No obstante, la eficacia del gasto está menos clara.

En resumen, el caso muestra que los procesos de negociaciones, acuerdos y trabajo conjunto entre las partes se han basado en códigos de conducta y de respeto, algunos de los cuales deberían ser formalizados a partir de bases legales claramente establecidas, para hacer sostenibles estas relaciones. También, el grado de intervención del Estado debería focalizarse en una regulación adecuada y beneficiosa para las partes, y sociedad en su conjunto, velando por su cumplimiento y evitando en la medida de lo posible escenarios donde las diversas “fallas de Estado” sean factibles.



7. BIBLIOGRAFÍA

Alfredson, T. y Cungu, A. (2008). *Negotiation Theory and Practice: A Review of the Literature*. Policy Learning Programme, Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Bessis F., Larquier, G. y Latsis, J. (2009). Are Conventions Solutions? Contrasting Visions of the Relationship Between Convention and Uncertainty. Documento de Trabajo #12. Paris: Université Paris X Nanterre.

Boutillier, R. (2009). *Informe de Evaluación de la Licencia Social de la Minera San Cristóbal y sus Relaciones con Partes de Interés*. Potosí: Boutillier & Associates.

Calla, R. (1988). *Introducción Preliminar al Territorio de San Cristóbal de Nor Lipez* (Manuscrito no publicado). La Paz: Reunión Anual de Etnología.

Chevalier, M. y Buckles, J. D. (2011), *Guía para la Investigación, la Evaluación y la Planificación Participativas*. Ottawa: SAS2 Dialogue.

EaBolivia (2012). *Cooperativas Mineras de Bolivia ya Suman 1,200 Gracias a los Altos Precios*. Disponible en: [http://www.eabolivia.com/economia/10148-cooperativas-mineras-de-](http://www.eabolivia.com/economia/10148-cooperativas-mineras-de-bolivia-ya-suman-1200-gracias-a-los-altos-precios.html)

[bolivia-ya-suman-1200-gracias-a-los-altos-precios.html](http://www.eabolivia.com/economia/10148-cooperativas-mineras-de-bolivia-ya-suman-1200-gracias-a-los-altos-precios.html).

Jilamita, L. J. y Soto, Q. V. (2005). *Los Ayllus en el Actual Departamento de Potosí: Una Aproximación a la comprensión de su Historia y su Situación Contemporánea*. Lima: OXFAM América, Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí ISALP.

La Razón (2012, 9 de Febrero). Crece la Toma de Minas por Altos Precios de Minerales. La Paz: Autor.

Lozano, M. J. (1581). *Carta del Factor de Potosí Juan Lozano Machuca (al Virrey del Perú Don Martín Enríquez) en que da Cuenta de Cosas de Aquella Villa y de las Minas de los Lipes* (transcripción de J. M. Casassas (1992). *Estudios Atacameños*, 10, 30-34).

Kennedy, D. M., y Scott E. (1985). *Preparing Cases in Public Policy*. John F. Kennedy School of Government. Cambridge: Harvard University.

Machicado, S. C. G y Saravia, A. (2013). *El Desarrollo de la Minería en Bolivia desde una Perspectiva Institucional* (Manuscrito no publicado). La Paz, Bolivia.

- Madrid, L. E. (1999). *Del Abrigo de los Mallkus al Frio del Cemento: Negociaciones entre la Apex Silver Limited y la Comunidad San Cristóbal de Nor Lipez*. Santiago: Centro de Ecología y Pueblos Andinos.
- Mas-Colell, A., Whinston, D. M. y Green, R. J. (1995). *Microeconomic Theory*. New York: Oxford University Press.
- Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (2009). *Atlas de Territorios Indígenas Originarios en Bolivia*. La Paz: Autor.
- Morales, J. A. y Evia, V. J. L. (1995). *Minería y Crecimiento Económico en Bolivia*. Documento de Trabajo #03. La Paz: Institutito de Investigaciones Socio Económicas.
- Muñoz-Reyes, R. (2007a). *Estudio de Línea de Base Socio Económico Cultural de la Comunidad San Cristóbal, Nor Lipez, Potosí* (Manuscrito no publicado). Potosí: Minera San Cristóbal S. A.
- Muñoz-Reyes, R. (2007b). *Estudio de Línea de Base Socio Económico Cultural de la Comunidad Culpina K, Nor Lipez, Potosí* (Manuscrito no publicado). Potosí: Minera San Cristóbal S. A.
- (2007c). *Estudio de Línea de Base Socio Económico Cultural de la Comunidad Vila Vila, Nor Lipez, Potosí* (Manuscrito no publicado). Potosí: Minera San Cristóbal S. A.
- (2008). *Estudio de Línea de Base Socio Económico Cultural de la Comunidad Rio Grande, Nor Lipez, Potosí* (Manuscrito no publicado). Potosí: Minera San Cristóbal S. A.
- Muriel, H. B. (2011). *Bolivian Sub-National Revenues: A Review*. Documento de Trabajo #04. La Paz: Fundación INESAD.
- y Ferrufino, R. (2012). *Regulación Laboral y Mercado de Trabajo: Principales Desafíos para Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio y Embajada de Dinamarca.
- Murra, J. V. (1975). *Formaciones Económicas y Políticas del Mundo Andino*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Nash, F. J. (1950). The Bargaining Problem. *Econometrica* 18(2): 155-162.
- (1953). Two-Person Cooperative Games. *Econometrica* 21(1): 128-140.

- North, D. (1990). *Institutions, institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, USA: Cambridge University Press.
- Oswald, J. A. (1985). The Economic Theory of Trade Unions: An introductory Survey. *Scandinavian Journal of Economics* 87(2):160-193.
- Peñaranda, J. (1996). *Who is Who? En la Minería Boliviana*. Documento de Trabajo #01. La Paz: Instituto de Investigaciones Socio Económicas.
- Young, P. H. (1996). The Economics of Conventions. *Journal of Economic Perspectives* 10(2), 105-122.
- Rasnake, R. (1987). *Modelos Emergentes de Acción Política y Sindicalismo Campesino. en Potosí: Los Casos de Yuras y Nor Lipez*. Baltimore: Goucher College.
- Rivera, C. S. (1990). Democracia Liberal y Democracia de Ayllu: El caso del Norte de Potosí. En C. Toranzo (Ed), *El difícil Camino Hacia la Democracia* (pp. 9-51). La Paz: ILDIS.
- Sanabria, R. M. (2009). *El Sector Minero*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.
- Sen, A. (2000). *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny*. Social Development Paper #1. Manila: Asian Development Bank.
- Silver, H. (2007). *The process of Social Exclusion: The Dynamics of an Evolving Concept*, Department of Sociology. Chronic Poverty Research Centre Working Paper #95. Rhode Island: Department of Sociology, Brown University.
- Stiglitz, J. E. (2002), *La Economía del Sector Público*. 3º Ed. España: Antoni Bosch.
- Superintendencia de Desarrollo Sostenible y Relaciones Comunitarias (2012). *Plan de Gestión Social: Informe Anual* (Manuscrito no publicado). Potosí: Minera San Cristóbal S.A.
- Thomson, I. y Boutilier, R. (s.f). *The Social Licence to Operate*. Disponible en <http://sociallicense.com/>.
- Yacuzzi, E. (2005). El Estudio de Caso como Metodología de Investigación: Teoría, Mecanismos Causales, Validación. Documento de Trabajo #296. Córdoba: Universidad del CEMA.



INVESTIGACIÓN 2

I conferencia regional

La importancia del capital social en el marco de los procesos de inclusión social en América Latina

Investigación: Participación social en grupos como una dimensión del capital social y empleo.

*por Mario Yapu (Coordinador), Daniela Romero Romay (Investigadora)
y Pablo Rocha Portugal (Investigador)*

Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD)
Dirección: Avenida Héctor Ormachea 6115, Obrajes,
Tel.: 491-2-2146069
La Paz -Bolivia

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN GRUPOS COMO UNA DIMENSIÓN DEL CAPITAL SOCIAL Y EMPLEO

*por Mario Yapu (Coordinador), Daniela Romero Romay (Investigadora)
y Pablo Rocha Portugal (Investigador)*





1. INTRODUCCIÓN

Desde los años 80, el capital social ingresó al análisis social y político en diversos países. Por un lado, Bourdieu (1980) definió el capital social como el conjunto de recursos actuales o potenciales que los agentes pueden usar en sus relaciones sociales y variar según las clases sociales, *habitus* e intereses. Por otro lado, Coleman (1988; 2000) y Putnam (1993) basaron su análisis en la perspectiva teórica de la elección racional y la acción colectiva, anclando las acciones individuales en las instituciones o estructuras sociales, lo que ha enriquecido el análisis de la relación entre la voluntad y acción racional de los individuos y las instituciones (Bagnasco *et al.*, 2003; Bevort et Lallement, 2006; North, 1993).

Esta última tendencia motivó diversos estudios ligados a las ciencias políticas, el desarrollo y las organizaciones sociales en América Latina y otras regiones. Así, el concepto de capital social ha sido utilizado por científicos sociales de diversos ámbitos académicos (Sudarsky, 2009; Durston, 2006; Bevort et Lallement, 2006; Bagnasco *et al.*, 2003) y por instituciones internacionales como el Banco Mundial (Grootaert and Van Bastelaer, 2002), el Banco Interamericano de Desarrollo (Kliksberg y

Tomassini, 2000) y la CEPAL (Atria y Siles, 2003), entre otros. Sin embargo, pocos de estos estudios abordan específicamente la relación e influencia del capital social en el empleo, tema al que se dedica este estudio y analiza la relación que existe entre *capital social* y *empleo*, a partir del supuesto de que las relaciones sociales que conforman el capital social pueden facilitar los procesos de inclusión laboral y por ende también de inclusión social. Conociendo el rol que juega el participar en ciertos grupos sociales para acceder a un empleo, se puede tener una idea de cómo funcionan los mercados laborales en los países considerados en este estudio, con sus particularidades y sus similitudes.

El análisis empírico utiliza la base de datos de una encuesta realizada en seis países (Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile) en 2008 (Ribeiro *et al.*, 2009). La encuesta fue diseñada tomando en cuenta las estructuras censales de cada país, asumidas como fiables. Lo que sí reconocemos es que para capturar el significado y las características de los procesos internos grupales, los datos puramente cuantitativos tienen limitaciones. Por esta razón el

estudio asume de manera *ad hoc* la relación entre las características individuales de las personas, que incluye la participación social en grupos con objetivos no laborales y con probabilidad de que se encuentren empleados. Dejemos también en claro que nuestro análisis no pretende estimar una causalidad entre capital social y la posibilidad de acceder a un empleo sino solo una posible correlación.



2. ANTECEDENTES

Si bien el capital social y el empleo han sido estudiados bastante en los últimos veinte años en Latinoamérica, en general han sido tratados de manera independiente. Entre los países seleccionados para este estudio, Chile, Argentina y Paraguay son los que reportan la mayor cantidad de investigaciones y, en menor medida, Bolivia y Uruguay. Por su parte, el estudio del empleo tiene una trayectoria distinta y más larga en América Latina, y está relacionada con el desarrollo rural, el trabajo asalariado, el trabajo rural femenino, el trabajo industrial urbano y, en los últimos años, el trabajo informal o desempleo de los jóvenes (Rau, 2006; De la Garza, 2000).

En Colombia, el estudio de Sudarsky (2003) considera que el capital social está relacionado con la capacidad de entender los beneficios de agruparse con otros para poder tener una visión compartida de qué es beneficioso o no para cada cual y lograr sus objetivos (p. 217). En el caso específico de la relación capital social y empleo, Puig (s/f) señala que la formación de redes de nuevos profesionales y/o estudiantes de los últimos años de la universidad y posgrados facilita la difusión de la información sobre la

oferta profesional, reduciendo así el tiempo de inserción profesional, además de permitir acceder a un mejor empleo acorde a las competencias de cada sujeto. Asimismo, Azuero (2009) considera el papel positivo del capital social para la inclusión y el empleo y reconoce el potencial de este capital como un activo, producido en base a las relaciones sociales y la participación activa en organizaciones de base comunitaria, para solucionar problemas relacionados con la superación de condiciones de vulnerabilidad y el logro de oportunidades de inclusión social (p. 159).

Para el caso de Argentina, Longo (2003) analiza el papel del capital social en la inserción laboral de los jóvenes y concluye que este capital no es una fuente de mayor de acceso al empleo, puesto que, si bien impulsa la inclusión de las clases más vulnerables (jóvenes, mujeres, entre otros) a partir de la acción colectiva, por sus mismas condiciones sociales de partida, el alcance que tienen dichas clases a las membrecías en determinadas agrupaciones “beneficiosas” es limitada, porque no logra romper las brechas que separan entre grupos o clases sociales.

En Bolivia, Molina *et al* (1999) han analizado el rol que juega el capital social en la posibilidad de salir de la pobreza y sostienen que tiene una función pero no es muy evidente, porque parece que su rol está circunscrito a casos particulares y solo puede amortiguar los efectos de los mercados laborales, además no sería posible generalizar a partir de casos que ellos estudiaron: las redes sociales más comunes en la ciudad de El Alto (Bolivia). Jiménez (2009), por su parte, analiza la segmentación del mercado laboral desde el criterio de la calidad o el trabajo decente promovido por la OIT desde 1999. No está directamente relacionado con capital social, pero al analizar cómo se logran ciertos empleos más o menos valorados pueden percibirse los factores que facilitan una buena o mala inclusión laboral, entre los que pueden tomarse en cuenta el capital humano y capital social. En fin, Romero, Nina y Rocha (2013) hacen una aproximación a la relación entre capital social y acceso al empleo. Es posible que sea uno de los primeros atisbos acerca de lo influyentes que pueden llegar a ser ciertos grupos sociales, cuando dentro de sus estructuras se desarrollan relaciones que incrementan la probabilidad de acceder a determinados beneficios, por ejemplo, el empleo.

En Chile, García (2009) describe la inserción laboral de jóvenes chilenos provenientes de comunidades pobres y que han sido beneficiados de un programa de protección social denominado “Programa Puente” que promueve la conformación del capital social precisamente como un *punte* para la inserción de jóvenes al mercado laboral, mediante la creación de instituciones que brinden un primer empleo o los capaciten para que más adelante busquen o autogeneren sus fuentes laborales. Por su lado, Madero y Mora (2011) estudian la inclusión laboral de los inmigrantes peruanos en el mercado laboral chileno. Los autores señalan que los inmigrantes experimentan una pobreza no solamente material sino también social, ocupando una posición desfavorable e inferior en términos económicos y simbólicos (p. 3). Sin embargo, la conformación de redes entre ellos permitiría mejorar sus condiciones laborales, todo dependería del tipo de relaciones a las que accedan y el tipo de poder que posean dichas redes.

Para el caso de Uruguay, Marrero (s/f) investiga la influencia del capital social y el capital humano en la situación laboral de los jóvenes uruguayos, como elementos que permitirían superar la exclusión social por medio de una distribución

adecuada de los recursos que conforman ambos capitales, incluido el capital económico. Aquí, el capital cultural y el capital económico permiten generar capital social en tanto relaciones sociales de pertenencia a grupos y clubes exclusivos, donde rinden mejores beneficios los capitales económicos y culturales acumulados (Marrero, s/f, p. 5). En Paraguay, Galeano (2004) aborda el rol de las asociaciones comunitarias en el proceso de producción y el desarrollo local y su incidencia en el empleo. Finalmente, para Brasil, los estudios consultados sobre capital social están centrados en temáticas de desarrollo local, cultura y empoderamiento ciudadano.

Esta revisión bibliográfica no pretende ser exhaustiva, pero refleja la situación de investigaciones sobre capital social en distintos contextos y su aplicación al tema del empleo. Los estudios mencionados y otros de los años 90 y 2000 se han inspirado principalmente en las teorías de Coleman y Putnam y, en menor medida, de Bourdieu. En un contexto de políticas económicas y sociales neoliberales este concepto parecía ser parte de la búsqueda de un “nuevo paradigma”, como lo titula el libro de la CEPAL de 2003 (Atria y Siles, 2003). Después de diez años de estudios sobre el tema, ¿qué podemos decir hoy?



3. PREGUNTA(S) Y OBJETIVO(S) DEL ESTUDIO

Considerando que el mercado laboral está condicionado por las características particulares de las estructuras, dinámicas y valores sociales rurales o urbanos de los países latinoamericanos, las incidencias del capital social pueden ser variables según la participación de los individuos en las redes y/o grupos sociales, las características del contexto del mercado laboral rural o urbano, o bien, que los individuos tengan mayor o menor experiencia. En ese marco, este estudio trata de responder a las siguientes interrogantes: ¿cuál es el rol que juega el capital social en la posibilidad de acceder al empleo? Si el capital social se conforma dentro de los grupos sociales, ¿cuáles son los tipos de grupos sociales que producen algún efecto (positivo o negativo) en el acceso a un empleo?, ¿existe alguna diferencia entre el hecho de haber participado con anterioridad en un grupo y el estar participando en la actualidad con relación a la influencia en el acceso al empleo? De acuerdo al contexto de la conformación de grupos y el mercado laboral, ¿qué diferencias existen en la relación capital social y empleo en función de los contextos rurales y urbanos? Y, finalmente, en esta relación capital social y acceso al empleo, ¿qué otro tipo de características individuales, entre sexo y edad, por ejemplo, llegarían a ser más significativas para incrementar la probabilidad de estar empleado?

El objetivo del estudio es “estimar” si la participación de los individuos en los diferentes tipos de grupos sociales está correlacionada con la probabilidad de acceder a un empleo en los países considerados en el estudio. Y, a través ello, identificar los grupos con mayor potencial de capital social y sugerir el fortalecimiento de lazos *en y con* dichos grupos para mejorar la *inclusión* laboral y social.

En un contexto de desempleo significativo en América Latina, la pertinencia de este estudio tiene que ver con la identificación de estrategias de inclusión social que tomen en cuenta el capital social. En este sentido se considera la inclusión laboral como un paso a la inclusión social y se brinda un panorama acerca del tipo de grupos que podrían estar generando capital social para sus participantes, al influir positivamente en su probabilidad de estar empleado. Esta relación se analizará además tomando en cuenta las regiones rural-urbana, edad y sexo. Aunque, como ya dijimos, por las limitaciones de la base de datos, no se pretende establecer causalidades entre los fenómenos que se estudian sino simplemente hacer una aproximación a la relación de influencia del capital social en el acceso al empleo.



4. ALGUNAS REFERENCIAS CONCEPTUALES

4.1 Capital social y participación en grupos

Como se dijo anteriormente, en torno al concepto de capital social existen dos principales tendencias. En la primera, Bourdieu define que “El capital social es el conjunto de recursos actuales y potenciales que están relacionados con la posesión de una red perdurable – duradera - de relaciones más o menos institucionalizadas de inter-conocimiento y de inter-reconocimiento, (...)” (Bourdieu, 1980: 2).

Esta definición de capital social fue muy poco investigada sistemáticamente por el propio autor, aunque en muchos de sus trabajos hace uso al igual que los otros tipos de capital cultural, económico, simbólico o político. Al mismo tiempo, tuvo poco éxito en su uso frente a la tendencia norteamericana por sostener una racionalidad distinta y ser crítico ante la sociedad de clases del capitalismo basado principalmente en la racionalidad instrumental. Para Bourdieu la racionalidad se inserta en la teoría de los campos sociales en constante tensión donde los actores persiguen sus intereses y como práctica

es tributaria del *habitus* que conlleva un cierto nivel de inconsciente cultural. Asimismo, para Bourdieu, conocedor de Marcel Mauss (2009) y de la antropología, dichos recursos o redes sociales de intereses no están necesariamente asociados positivamente con sectores populares, más bien forman parte de los intercambios, de dones y contra-dones, practicados por muchas sociedades precapitalistas.

La segunda está representada por Coleman (1988; 2000) y Putnam (1993). Ambos no coinciden totalmente en su definición pero corresponden a un mismo campo filosófico acerca del individuo y su acción. Coleman (2000) considera que el capital social no es una entidad aislada sino una variedad de entidades que se determinan por estar ligadas a algún aspecto de la estructura social que, en concreto, se refiere a las instituciones donde pertenecen los individuos. A diferencia de Bourdieu, Coleman asume que los individuos son capaces de elegir y seguir sus acciones desde la racionalidad asumida, dejando de lado la idea de las “inconsciencias sociales” o “culturales” y las obligaciones de reciprocidad que no provengan del individuo racional, insertas en las

estructuras. Esta característica del capital social, estrechamente ligada a las estructuras sociales, permite distinguirse de visiones comunitaristas (Coleman, 2000)¹. Con relación a estas últimas, Putnam (1993) es mucho más sensible a la acción colectiva y discute los conceptos de comunidad, instituciones, o bien, la sociedad civil como el tercer espacio entre Estado y mercado. Considera que el capital social se origina en la confianza, las normas que regulan la convivencia, las redes sociales y las asociaciones cívicas, elementos que pueden mejorar la eficiencia de la organización social, promoviendo iniciativas tomadas de común acuerdo.

Siguiendo a Portes (2000) podemos aproximar —a pesar de sus importantes diferencias— las contribuciones de Bourdieu y Coleman porque

permiten comprender los efectos del capital social y constituyen dos fuentes que, en un intento de complementación, pueden brindar un panorama más amplio para entender y explicar los diversos elementos que integran la estructura del capital social. Así, dejando de lado diversos elementos de ambos autores los supuestos que guían este estudio son:

- El capital social es un producto social-histórico como tantos otros tipos de capitales (culturales, físicos, económicos, políticos, simbólicos, etc.) que toma valor en las relaciones de cambio e intercambio dentro de los contextos sociales y regionales que conllevan idiosincrasias particulares.
- Los grupos sociales y sus relaciones pueden tener efectos esperados y no esperados o, por lo menos, no lograr los objetivos buscados porque estos no son resultados de la suma de intenciones internas ni son independientes del contexto: detrás de ellos están los patrones culturales y los efectos de contexto o de sistema, por lo tanto, no siempre conformarán un capital social para todo tipo de beneficios.

¹ No hay espacio aquí para discutir en detalle las afinidades y diferencias en los fundamentos filosóficos de estos tres autores. Sin embargo, a pesar de las diferencias entre Bourdieu y Coleman, parece que sus aplicaciones puedan ser convergentes (Portes A. y Vickstrom, E. 2012. Diversidad, capital social y cohesión. Diversity, Social Capital and Cohesión. Trad. En: <http://www.fes-web.org/uploads/files/res/res17/05.pdf>).

- El individuo es un actor que tiene intereses racionales y fines, pero estos no siempre o no solo son intereses calculados en el sentido económico. Pues, cuando los individuos se encuentran en ciertas relaciones sociales que ponen algo en “juego”, ellos no actúan siempre y únicamente porque tienen razón e intención, sino porque el juego hace que actúen de una cierta forma, a veces con satisfacción y otras no. Por eso, el participar en un grupo no significa necesariamente tener el objetivo “racional” enfocado en el acceso al empleo.

Estos son algunos de los supuestos que permiten percibir la idea de individuo y estructura social, que sustentan este estudio. Y, en concreto, dado que ninguno de los autores mencionados ha abordado la relación específica entre capital social y empleo, permitirá dar al menos un inicio al tema. Dejamos de lado los aportes de Putnam y otros investigadores que han realizado estudios sobre desarrollo y pobreza, comunidades o asociaciones cívicas, sugiriendo las potencialidades de la sociedad civil organizada y participativa frente al Estado, porque eso requiere hacer estudios localizados y de nivel micro, además porque tampoco se han definido estas comunidades de manera operativa como grupos utilizables en el análisis frente al empleo.

Esto nos lleva a precisar el capital social con relación a los grupos sociales y la participación en los mismos. Como estamos sugiriendo, el capital social es un hecho relacional, no es como el capital físico o económico que los individuos puedan poseer, sino que depende del tipo de relaciones sociales que ellos puedan establecer en los grupos. Por eso, de acuerdo a las relaciones sociales que implican confianza y compromiso y utilizan diversas fuentes de poder, como el manejo

de información, es un activo capaz de influir en la estructura de oportunidades laborales de los individuos participantes en determinados grupos.

La participación en grupos implica la producción y reproducción de lazos generados por diversos niveles de compromiso, los mismos que se producen de acuerdo al sentimiento de confianza que comparten dichos individuos. Este sistema de relaciones les permite lograr mayor comunicación e intercambio de información, ampliando su estructura de oportunidades y permitiéndoles acceder a diversas fuentes de bienestar como el empleo (Jackson, 2008). Como señalaba Puig (s/f), la formación de redes facilita la difusión de la información sobre la oferta profesional, reduciendo el tiempo de inserción profesional, además de permitir tener más opciones para acceder a mejores empleos acorde a las competencias de cada sujeto. Pero, al mismo tiempo, la formación de estos grupos o redes sociales y sus posibles influencias en el logro de sus metas estarán sujetas al tipo de poder de uso de fuentes de información (Madero y Mora, 2011).

La idea de grupo utilizada para este estudio proviene de los sociólogos Leonard Broom y Philip Selznick (1971). Para estos autores, el grupo se refiere a cualquier conjunto de personas que están íntimamente ligadas por un juego distintivo de relaciones sociales que las une y las separa de otros por la configuración que toman los grupos. El tipo de estos lazos cohesivos o no distingue a los grupos en altamente organizados y estables o muy fluidos y temporales. Cada grupo social se estructura como producto de los niveles de consenso logrados dentro del mismo, lo que producirá mayores o menores niveles de compromiso e influirá en su nivel de cohesión y establecimiento de lazos y, a su vez, en el tipo de capital social que pueda conformarse a partir de los mismos. Según su función y contenido los

grupos se clasifican en: *comunidad, asociación e institución*. Cada uno de estos grupos se caracteriza por distintos tipos de lazos y niveles de compromiso, lo cual les da su potencial o fuerza latente de capital social para determinados beneficios. Asimismo, los objetivos de cada grupo juegan un rol importante porque condicionan la mantención de su estructura grupal y su potencial de constituir un capital social para determinado beneficio.

El capital social está basado en los lazos y niveles de compromiso que se establecen dentro de los grupos sociales, y se producen a partir de tres formas de organización de las relaciones dentro de estos grupos: relaciones hacia el interior y horizontales, relaciones hacia fuera o cooperativas y relaciones hacia arriba o jerarquizantes. Estas tres formas organizativas producen tres tipos de capital social: de unión, de puente y de escalera. El primero se caracteriza por tener lazos fuertes, cargados de relaciones afectivas y estrechas, como sucede con los grupos familiares o de amigos. Este tipo de capital es menos efectivo para generar mayor bienestar porque implica relaciones horizontales y conlleva niveles de poder similares. El segundo, se origina en lazos más débiles y constituye una forma de relación principalmente de cooperación, pero también de confianza (Bebbington, 2005). Se constituye en un medio para alcanzar objetivos y beneficios entre individuos u organizaciones donde se mantienen los vínculos a pesar de la distancia (García, 2009; Bourdieu, 1980). Y, el tercero, se caracteriza también por lazos débiles, pero, entre personas de distinto poder político, con mayores recursos, lo cual conduce a relaciones sociales verticales en función de lograr beneficios grupales; de este proceso no están excluidos los efectos perversos de beneficiar solo a algunos.

En este estudio, la participación social en los grupos es considerada como una *proxy* de capital social que puede ser definida como un proceso en el que se actúa junto con los otros miembros del grupo o comunidad en condiciones no necesariamente de igualdad ni horizontalidad. Esta participación supone dedicación, disposición de tiempos y espacios de encuentro con los otros, valoración de la cooperación, distribución de tareas y diversificación del trabajo, compartir puntos de vista, colaboración en la resolución de conflictos, toma de decisiones, etc. Todas estas características constituyen el espacio donde se origina el capital social porque genera confianza y por ende, también, por ejemplo, el manejo de información más fluido. Por estas razones se puede decir que la generación de capital social está condicionada por la característica individual de participación social en algún grupo; participación que es una condición necesaria pero no es suficiente, razón por la que solo sirve para aproximar la existencia de capital social.

4.2 Mercado laboral

Si bien está claro que el análisis del empleo se debe realizar sobre la base de las expectativas del contratante y los requerimientos específicos del sector laboral al que el empleo se refiere, se puede decir que la productividad basada en habilidades específicas sea un indicador necesario pero no suficiente para determinar si una persona cuenta con mayor posibilidad de estar empleada. Pero, el carácter multidimensional del problema hace que la acumulación del nivel educativo y experiencia laboral, que pueden sugerir el nivel de productividad y capacidad del individuo, no sean los únicos factores determinantes para obtener una mayor posibilidad de estar empleado, ya que otros factores podían estar también explicando este fenómeno. Incluso, la valoración de los niveles educativos y la experiencia laboral

puede ser diferente según los contextos (rural/urbano), en la medida que son constructos sociales complejos (Pries, 2000). Por ejemplo, en la actualidad, Bolivia muestra una proporción importante de personas con niveles educativos elevados que se encuentran desempleados. Los datos varían según las fuentes, pero, en general, ratifican la idea. Según CEDLA (2013): los jóvenes con educación superior se encuentran desempleados en un 18% y las mujeres suben incluso hasta el 22%; de estos el 47% trabaja o ha trabajado en ramas distintas respecto a su formación. La economía basada en el mercado laboral informal crea igualmente desfases en la relación: niveles educativos – empleo. En Bolivia el empleo informal, entre 2010 y 2013, osciló entre 65% y 70%, donde se desconocen los criterios de selección laboral.

El problema del empleo va más allá de este país y, además, tiene su propia evolución. Por eso vale la pena recordar brevemente el contexto del debate. Por un lado, el concepto de trabajo heredado del siglo XIX que se relaciona con la explotación salarial y obrera mediante la división técnica y social del trabajo, ha transitado hacia la idea de *empleo* ligada a la ocupación de tiempos y espacios funcionales en las organizaciones. En ese sentido, si bien actualmente el trabajo sigue afectando a la identidad de las personas y grupos sociales, está definido principalmente por el empleo, ocupación y el salario. Por otro lado, hasta los años 80 se hablaba de mercado laboral “segmentado” o “dual”, que progresivamente se ha diversificado y flexibilizado (Piore y Sabel, 1984)².

² Existen diversos estudios que han mostrado los cambios en el trabajo y la sociedad: Kern Horst et Schumann Michael (1989). *La fin de la division du travail ? La rationalisation dans production industrielle*. Paris : La Maison des Sciences de l’Homme; Offe, Claus (1992). *La sociedad del trabajo: problemas estructurales y perspectivas de futuro*, Madrid: Ed. Alianza.

Hoy, la situación es más compleja: las fronteras entre empleo rural/urbano, formal/informal, varón/mujer, jóvenes/adultos, etc., se han vuelto más difusas. A propósito del mercado laboral en Bolivia, retomamos algunas ideas de Jiménez (2009), quien habla de estratificación en el mercado de trabajo, clasifica como “malos empleos” donde se encuentran trabajadores que pertenecen a grupos sociales vulnerables. Sostiene que el peor empleo en Bolivia, en términos de calidad, es el trabajo agrícola asalariado y que el sector informal es altamente heterogéneo, donde se encuentran los que “quieren estar”, los que encuentran en la informalidad mayores retornos y los que están simplemente porque no encuentran mejores alternativas (p. 37). A nivel latinoamericano Gallart (2003) señala la tendencia a la disminución relativa del empleo en la industria manufacturera y al crecimiento de la proporción de trabajadores en el sector de los servicios; se mantiene una alta proporción de trabajadores en el sector informal, en condiciones cada vez más precarias. Esta constata una transformación de la organización del trabajo como consecuencia de las reformas estructurales, como por ejemplo, la tendencia a la desregulación del trabajo, el incremento de la terciarización (Gallart, 2003: 6).

Este escenario de empleo de los años 2000 es bastante revelador para los países estudiados y permite entender lo altamente diverso y fragmentado que se encuentra el mercado laboral latinoamericano, caracterizado por el empleo informal en casi 47.7%, según la OIT (2013), y en Bolivia, como se ha visto, llega a más del 65%. Donde el valor del capital humano definido por la experiencia y la formación, y del capital social, puede ser relegada y perder su efecto, porque esta situación del mercado laboral condiciona la efectividad de las potencialidades con las que llegan los demandantes de empleo y a menudo son subempleados o se ven obligados a reconvertirse.

Como se ve, al igual que el capital social, el empleo tampoco es fácil de operacionalizar para el análisis. A falta de estudios específicos de apoyo para tratar las relaciones entre capital social y empleo, hemos recurrido a la teoría del empleo, en economía, que aborda las relaciones laborales como mercados que determinan el salario definido al momento de realizar el contrato laboral y la cantidad de individuos que acceden al empleo. Al respecto, los trabajos de Mincer (1974) y Spence (1973) están principalmente dirigidos a comprender los determinantes de la magnitud de salarios de quienes se encuentran ya empleados. En nuestro caso, en la medida que la relación entre la demanda y la oferta de empleo es compleja, que puede variar entre sectores productivos y entre contextos rural y urbano, además de una gran parte del empleo encontrándose en el mercado informal (OIT, 2013)³, el aporte de estos autores solo representa una fuente de inspiración metodológica.

³ Actualmente según los datos de la OIT la informalidad en América Latina y el Caribe está compuesta de 83% de los trabajadores por cuenta propia, 78% de los trabajadores domésticos, 59% de los trabajadores en microempresas, 71,3 % de los trabajadores de la construcción, 56,1% de los trabajadores en comercio, restaurantes y hoteles, 50,9% de los trabajadores en explotación de minas y canteras, 39,6% en la industria manufacturera (OIT, Lanzamiento del programa de FORLAC, 2013. www.oit.org).



5. CONSIDERACIONES EMPÍRICAS Y METODOLÓGICAS

5.1 Sobre la base de datos

La base de datos utilizada en este estudio proviene de la *Encuesta sobre Juventudes Sudamericanas: diálogos para construir la democracia regional* (Ribeiro et al., 2009) que cubrió los seis países ya mencionados, con una muestra total de 14.000 individuos el año 2008⁴. La correspondiente encuesta está dividida en nueve bloques. En este estudio se utilizaron datos del: Bloque 1 que incluye información de características individuales de los encuestados; Bloque 3 referido a sociabilidad y participación social; y Bloque 8 que comprende preguntas del tema laboral. El diseño de las muestras por país tiene representatividad suficiente para realizar comparaciones entre las mismas. De forma similar, las bases de datos por país pueden ser descompuestas, sin perder significancia, por sexo, edad o grupos etarios, escolaridad o por niveles de instrucción, etnia, religión, área (urbano y rural), situación laboral, situación estudiantil, uso del internet y categorización por terciles de la renta domiciliaria per cápita.

⁴ Para mayor información sobre la base de datos el lector puede consultar Ribeiro et al. (2009)

Para los fines de este estudio se acotó la muestra a personas de 18 a 65 años de edad porque coincide con la Población Económicamente Activa (PEA) en los países estudiados. En este sentido, la muestra incluye únicamente personas que trabajan e individuos que no están empleados pero sí están en busca de empleo.

No obstante, la base de datos presenta una desproporción de muestreo con respecto a los grupos etarios. Es decir, está construida con una relación 1:1 entre el grupo de menores de 29 años y mayores a 30, implicando que los resultados se verán afectados por este hecho⁵. A pesar de que los autores de la base de datos ofrecen pesos proporcionales para corregir el sobremuestreo, se ha decidido no utilizar ningún factor poblacional de corrección, dado que el proceso extensivo de selección de variables de participación social significativas y robustas en las regresiones, que será explicado en la sección de metodología

⁵ Según los datos recopilados por Ribeiro et al. (2009) sobre la base de los resultados de los censos poblacionales realizados por los institutos de estadística de cada país entre 2001 y 2006, en promedio esta relación entre jóvenes y adultos debería ser 6,29:13,71, es decir que se duplicó el número de jóvenes encuestados.

(5.3), no fue compatible en algunos casos con la inclusión de dichos instrumentos.

5.2 Medición de grupos y participación social

La base de datos también presenta información acerca de la pertenencia y participación de cada individuo en algún grupo social. Tales grupos fueron definidos y determinados por los diseñadores de la encuesta. Esta información es la razón principal por la cual se realiza el estudio alrededor de esta base de datos, que incluye importante información sobre el componente temporal que clasifica entre “estar participando actualmente en algún grupo”, “haber participado en el pasado en algún grupo” o “nunca haber participado en algún grupo”.

Sin embargo, la construcción de las categorías de grupos presenta algunos problemas. Por ejemplo, en algunos casos se mezclan varios tipos de grupos en una sola categoría, algunos de los cuales no son de interés para evaluar el capital social a través de la participación o implican problemas metodológicos al ser estudiados, pero que no son separables del conjunto en el

que se encuentran dentro de la encuesta. Se ha considerado pertinente no tomar en cuenta esas categorías conflictivas.

Por tanto, el análisis se realiza basado en ocho categorías de grupos⁶, que son: 1) Asociación comunitaria, Junta de vecinos o Sociedad de amigos del barrio; 2) Partido político; 3) Grupo de defensa del medio ambiente o ecológico; 4) Entidad o grupo que trabaja en defensa de grupos o minorías, como jóvenes, mujeres, negros, indígenas, gays, lesbianas o personas con discapacidad; 5) ONG o entidad de defensa de los derechos humanos; 6) Asociación o movimiento (social) del campo; 7) Grupo religioso y; 8) Grupo de recreación y deporte. Estos grupos son valorados de acuerdo a las características teóricas señaladas arriba como los tipos de lazos, compromisos y objetivos, así como por su nivel de institucionalidad: comunidad, asociación e institución.

⁶ Los grupos que se dejan de lado son el “Sindicato, asociación de profesionales y/o desempleados” y la “Asociación estudiantil y centro de estudiantes” porque presentan problemas de *endogeneidad* cuando se trata como variable dependiente a la condición de estar empleado.

Tabla 1: Participación en grupos por país

		Paraguay	Bolivia	Brasil	Uruguay	Argentina	Chile
Asociación comunitaria, junta de vecinos o sociedad de amigos del barrio	Ya Participó	25.96%	22.18%	13.76%	12.74%	15.17%	11.11%
	Participa	20.72%	22.24%	5.23%	5.64%	4.10%	15.40%
Partido Político	Ya Participó	26.56%	13.48%	10.79%	15.12%	12.83%	3.99%
	Participa	14.62%	6.04%	6.07%	5.21%	3.59%	2.47%
Grupo de defensa del medio ambiente o ecológico	Ya Participó	11.00%	10.82%	6.95%	5.79%	4.62%	5.45%
	Participa	5.97%	6.31%	2.31%	1.45%	1.48%	1.38%
Entidad o grupo que trabaja en defensa de grupos o minorías	Ya Participó	4.02%	6.11%	3.73%	3.76%	3.88%	2.76%
	Participa	2.35%	3.39%	1.72%	1.81%	2.11%	1.53%
ONG en defensa de los Derechos Humanos	Ya Participó	4.36%	6.37%	3.99%	5.43%	2.85%	1.82%
	Participa	1.54%	3.59%	1.46%	1.95%	0.86%	1.02%
Movimiento o asociación del campo	Ya Participó	7.85%	10.96%	5.63%	4.20%	3.14%	3.34%
	Participa	4.49%	9.10%	2.45%	1.88%	0.97%	1.38%
Grupo Religioso	Ya Participó	27.83%	21.12%	26.45%	12.95%	14.94%	15.25%
	Participa	41.99%	35.39%	24.41%	8.90%	10.89%	12.85%
Grupo de Recreación Deportes	Ya Participó	30.52%	27.09%	26.82%	28.94%	23.09%	22.08%
	Participa	35.95%	45.09%	14.31%	16.57%	13.23%	23.75%

Fuente: Base de datos 2008.

El nivel de participación por países en los diferentes grupos, se presenta en la Tabla 1. El índice de desarrollo humano (IDH)⁷ calculado por el PNUD para el año 2008 que corresponde al de la encuesta, permite ordenar los países por su nivel de desarrollo de menor a mayor.

De la PEA que conforma la base de datos utilizada, se destaca que el 28% no participa en ninguno de los 8 grupos especificados. Según estos datos, se puede notar que los individuos de países “menos desarrollados” tienden a participar más en agrupaciones. La Tabla 1 evidencia que los grupos más populares en promedio son los de recreación y deportes, seguido por el grupo religioso y asociación comunitaria, junta de vecinos o sociedad de amigos del barrio; otros que les siguen en participación son el partido político y el

⁷ Según el IDH del 2008, el país menos desarrollado que estudiamos en el presente documento es Paraguay (0,656) seguido por Bolivia (0,659), Brasil (0,716), Uruguay (0,775), Argentina (0,794) y Chile (0,807).

grupo de defensa del medio ambiente. Los grupos menos concurridos son el movimiento (social) de campo, grupo que trabaja por las minorías y ONG en defensa de los derechos humanos. Respecto a estas últimas dos (junto con grupo de defensa del medio ambiente), hay que recalcar que su participación implica una forma de “activismo” y no de empleo remunerado. Asimismo, puede que la participación en estos grupos sea baja por el alto nivel de compromiso en actividades que requiere pertenecer a un grupo de estas características con objetivos tan marcados y no recibir remuneración; en otras palabras, significa la existencia de un cierto sesgo de selección de pertenencia determinado por la vocación⁸ de los individuos que apoyan los objetivos de dichos grupos.

5.3 Metodología

Las consideraciones conceptuales realizadas y la inspección descriptiva de la participación social⁹, permiten continuar el análisis a objeto de entender empíricamente la relación de este concepto con la variable de empleo¹⁰. Para aislar esta relación es importante considerar otras variables que puedan estar vinculadas con la

probabilidad de estar empleado. De esta manera podemos construir la aproximación expuesta en la ecuación (1).

$$P(y_i = 1|\cdot) = \Phi(\beta_0 + \beta_1 esc_i + \beta_2 exp_i + \beta_3 r_i + \beta_4 s_i + \beta_5 sem_i + \beta_6 seb_i + \sum_{j=1}^n (\phi_{1j} asoc_{ij} + \phi_{2j} yasoc_{ij})) \quad (1)$$

Donde $P(y_i = 1|\cdot)$ es la probabilidad de estar actualmente empleado condicional a las variables explicativas incluidas en la parte derecha de la ecuación, y_i es la variable dicótoma que toma el valor de 1 cuando el individuo está actualmente empleado, r_i representa la raza, s_i es el sexo, sem_i y seb_i son variables que indican si la situación económica de la familia del individuo i se encuentra en el tercil medio o bajo de la distribución de ingresos familiares de su respectivo país, esc_i es la escolaridad, exp_i es la experiencia laboral, n es el número de agrupaciones estudiadas, $asoc_{ij}$ y $yasoc_{ij}$ son las variables que denotan la participación actual y pasada, respectivamente, del individuo i en la agrupación j . Dado que la ecuación (1) pretende medir la probabilidad condicional de que el individuo i se encuentre empleado, se define una relación no lineal definida por Φ que representa una función de distribución normal acumulada¹¹.

El nivel de educación y la experiencia específica que cada individuo tenga son elementos de gran importancia pues se estima que un empleador contrata a un individuo basándose en las capacidades que este tenga para cumplir de la mejor manera las tareas que determinado puesto laboral requiere. De esta manera es que el

⁸ Esta característica es importante dado que podría implicar que el compromiso en estas agrupaciones genera relaciones de alta confianza entre sus participantes, lo cual puede ser un factor significativo para generar capital social que se relacione con la obtención de un empleo.

⁹ Vale la pena reiterar que se utiliza a la participación social como un instrumento tangible para aproximar al concepto abstracto de capital social. Por lo tanto, se considera que la correlación entre participación social y capital social es lo suficientemente elevada.

¹⁰ Al tener el empleo una característica dicótoma, pues solo toma dos valores (estar o no estar empleado), se ha visto pertinente estudiar la probabilidad de estar empleado de un individuo. Además, la base de datos no proporciona otro tipo de información acerca del estado laboral de los encuestados.

¹¹ Los beneficios del planteamiento de la ecuación (1) mediante una función no lineal de variables explicativas cuando la variable endógena es dicótoma son expuestos ampliamente en Greene (2012). Asimismo, el uso de la función de distribución normal determina la estimación de la ecuación (1) por modelos *probit* que implica una distribución con colas más pesadas con relación a los modelos *logit*.

nivel de educación y la experiencia caracterizan el nivel de conocimiento que la persona tenga acerca del trabajo y su familiaridad con este, lo cual determinaría un indicador sobre la potencial eficiencia que el individuo presente¹².

Como características individuales se incluye el “género” (o sexo) del individuo para capturar tendencias de discriminación sexista, además de “etnia” (o raza) y el nivel de ingresos que su familia percibe. Estas características son incluidas para capturar las preferencias que el empleador haya tenido al momento de emplear a determinado individuo. Si bien no son características basadas en la señalización del rendimiento laboral del empleado, la realidad ha mostrado la existencia de tendencias marcadas de este tipo de discriminaciones. No se incluye la variable de edad del encuestado pues está íntimamente correlacionada con la experiencia y su inclusión implicaría problemas de multicolinealidad.

Es importante notar que la situación laboral de los individuos está relacionada a la situación económica de su hogar, por tanto, se espera contar con un sesgo que infle el valor absoluto del estimador de esta variable. Sin embargo, no se está utilizando el ingreso familiar per cápita en niveles, sino los terciles en los que califica cada nivel. De este modo, se aminora la posibilidad que la obtención o la pérdida de empleo signifique el cambio de un tercil a otro. Sin embargo, para aquellos niveles que se encuentren en la frontera entre dos terciles vecinos, el problema de endogeneidad persiste. A pesar de esta consideración, en la suma global

esta aproximación hace que el problema sea más tolerable dado que el objetivo es únicamente definir correlaciones.

Asumiendo la idea de que la variable capital social es aproximada por la pertenencia o participación del individuo en algún grupo social, se ensaya la hipótesis de que existe cierta influencia de la participación tanto “presente” como “pasada” en determinados grupos que generan capital social y por tanto ofrecen al individuo mayores posibilidades de estar empleado. La inclusión de esta distinción temporal es crucial para poder constatar si es que la acumulación de capital social sobrevive a la prueba del tiempo. En este sentido, se podría aproximar la magnitud del tipo de lazos que se genera a través de la participación en determinado grupo. Es por esta razón que se ha determinado mantener la clasificación de agrupaciones originales de la base de datos utilizada. A pesar de ser tentativo generar una sola categoría en base a agrupaciones que presentan participaciones bajas, esta manipulación implicaría una distorsión de la información valiosa de pertenencia pasada y presente que un mismo individuo tiene en estas agrupaciones.

Bajo el supuesto de que el escenario de empleo en áreas rural y urbana puede variar, dada la segmentación de mercados laborales, y por ende condicionar el comportamiento de las variables incluidas en el modelo, se ha optado por estimar regresiones por cada uno de los seis países, tomando en cuenta por separado las submuestras de áreas rural y urbana¹³.

¹² Estas variables son también incluidas en los modelos básicos de Mincer (1974), las cuales explican el nivel salarial de un individuo de acuerdo con los logros en estas variables definidas como capital humano.

¹³ Al realizar las regresiones se calcularon las desviaciones estándar de manera robusta con tal de reducir problemas de *heteroscedasticidad*.

La selección de variables de participación social incluidas se realizó bajo un método extensivo para garantizar la elección de variables robustas. Este método se basa en la estimación iterativa de regresiones que incluyen todas las combinaciones posibles de los 8 pares (participa y ya participó) de variables de participación social, manteniendo fijo el conjunto de variables explicativas significativas y de importancia de cada país y área que corresponden a las primeras 6 variables explicativas de la ecuación (1). Este método calcula 255 regresiones por cada país y área. Sobre la base de este conjunto de resultados se mantienen las agrupaciones que tengan por lo menos una de sus respectivas variables “ya participó” o “participa” alrededor 95% de veces significativa, por lo menos al 10%, y que mantenga su signo a través de las 255 regresiones en cada caso particular. Los gráficos 1 y 2 corresponden a estas estimaciones econométricas. Las estimaciones de las regresiones basadas en la ecuación (1) se encuentran en los Anexos 1-4¹⁴. Cabe mencionar que el uso de pesos muestrales y factores poblacionales dificultó este procedimiento porque en algunos casos no se logró alcanzar la convergencia del método numérico que busca obtener la máxima verosimilitud de las regresiones especificadas. Es por esta razón que se prefirió realizar las estimaciones sin el uso de estos instrumentos de corrección muestral ya que se logró convergencia en todos los casos.

¹⁴ El Anexo 1 presenta las regresiones y utiliza los datos de los 6 países juntos, incluyendo variables dicótomas que capturan sus efectos fijos. Los siguientes anexos distinguen los resultados de cada país por área rural y urbana.



6. ANÁLISIS DE LOS DATOS Y ALGUNOS RESULTADOS

6.1 Características generales por país

Para tener una mejor perspectiva de la realidad de los países frente a las cuestiones propuestas, la Tabla 2 muestra los estadísticos por país. En general, todos los países tienen en promedio una PEA adulta de alrededor 32 y 33 años. Uruguay y Chile tienen mayores tasas de desempleo. Por un lado, los países que tienen el IDH bajo: Paraguay, Bolivia y Brasil, presentan poblaciones con un promedio de experiencia laboral más alto que los demás países porque su población empieza a trabajar desde más jóvenes. Estos países también tienen el nivel de escolaridad alcanzado más bajo en promedio, pero superior en su media al nivel de primaria incompleta. Por otro lado, Paraguay y Bolivia son los países menos urbanizados. Bolivia presenta una mayoría de población indígena u originaria mientras que en Argentina, Chile y Uruguay predomina la población blanca, y en Paraguay y Brasil la mestiza.

La Tabla 3 muestra la relación de los individuos entre su participación en los grupos estudiados y su condición laboral. Una simple inspección de estos datos indica que hay una mayor proporción de empleados cuando se participa en algún grupo

de recreación y deportes. En promedio, todos los países, con excepción de Chile, presentan una mayor proporción de participantes en grupos que están empleados frente a aquellos que no están. Sin ánimos de adelantar ninguna conclusión, estas apreciaciones de los datos señalan la posibilidad de encontrar una relación positiva entre la participación social y la situación de estar empleado. Sin embargo, es importante realizar un análisis que garantice esta sospecha.

La correlación entre las variables de interés, estatus de empleo y participación en grupos sociales, se ilustra en la Tabla 4, indica la significancia de tal relación¹⁵. El análisis preliminar de la correlación entre estas variables sugiere la relación positiva y negativa que pueden existir entre ambas, así como la diferencia que existe entre participar actualmente y haber participado en el pasado. Sobre este último aspecto, los resultados significativos de participación actual en algún grupo siempre tienen correlación positiva, mientras que la otra variable tiene diversos resultados.

¹⁵ Este análisis de correlación fue constatado bajo el método de tablas de consistencia mediante la prueba de Pearson, utilizando el estadístico Chi cuadrado que explica la dependencia de las variables.

Tabla 2: Resumen de variables de interés

		Paraguay		Bolivia		Brasil		Uruguay		Argentina		Chile	
Nro de observaciones		1491		1506		2733		1382		1750		1377	
Variable		Media	D. E.	Media	D. E.	Media	D. E.	Media	D. E.	Media	D. E.	Media	D. E.
Edad		32.84	12.20	33.15	12.32	31.86	11.88	32.97	12.66	33.32	12.67	33.12	11.75
Estatus de empleo		0.82	0.39	0.87	0.34	0.82	0.39	0.80	0.40	0.83	0.37	0.79	0.41
Experiencia		17.31	13.22	16.76	13.24	16.75	13.31	16.01	13.53	16.17	13.49	15.40	12.64
Sexo (hombre)		0.58	0.49	0.53	0.50	0.53	0.50	0.54	0.50	0.57	0.49	0.60	0.49
Escolaridad (por niveles) ¹⁶		1.89	1.11	2.53	1.18	2.15	1.21	2.83	0.80	2.80	0.92	2.59	0.99
Urbano		0.65	0.48	0.64	0.48	0.87	0.34	0.95	0.23	0.91	0.29	0.86	0.35
Etnia	Originario	0.02	0.13	0.66	0.47	0.02	0.13	0.00	0.04	0.02	0.15	0.13	0.33
	Mestizo	0.81	0.39	0.29	0.45	0.41	0.49	0.15	0.35	0.11	0.32	0.05	0.22
	Blanco	0.13	0.33	0.01	0.08	0.39	0.49	0.82	0.39	0.79	0.41	0.74	0.44
	Afrodes- cendiente	0.00	0.00	0.00	0.04	0.15	0.36	0.02	0.15	0.02	0.15	0.00	0.04
	Otra	0.00	0.03	0.00	0.00	0.02	0.14	0.00	0.03	0.00	0.06	0.00	0.00
Indicador socio- económico	Tercil Alto	0.35	0.48	0.36	0.48	0.32	0.47	0.34	0.48	0.37	0.48	0.39	0.49
	Tercil Medio	0.34	0.48	0.36	0.48	0.34	0.47	0.33	0.47	0.31	0.46	0.32	0.47
	Tercil Bajo	0.31	0.46	0.28	0.45	0.34	0.47	0.33	0.47	0.32	0.47	0.29	0.46

Fuente: Base de datos 2008.

¹⁶ La variable escolaridad refleja valores que representan a la población analfabeta (0), con educación primaria incompleta pero que sabe leer (1), primaria completa (2), secundaria (3) y educación superior (4)

Tabla 3: Participación en grupos y empleo por países

	Paraguay		Bolivia		Brasil		Uruguay		Argentina		Chile	
	No empleado	Empleado	No empleado	Empleado	No empleado	Empleado	No empleado	Empleado	No empleado	Empleado	No empleado	Empleado
Asociación comunitaria, junta de vecinos o sociedad de amigos del barrio	Nunca participó	66.42%	50.41%	54.93%	83.03%	80.56%	85.97%	80.53%	80.95%	80.68%	77.54%	72.44%
	Si participó	33.58%	49.59%	45.07%	16.97%	19.44%	14.03%	19.47%	19.05%	19.32%	22.46%	27.56%
Partido Político	Nunca participó	66.79%	57.05%	80.52%	84.43%	82.84%	80.94%	79.35%	85.71%	83.15%	91.93%	93.96%
	Si participó	33.21%	42.95%	19.48%	15.57%	17.16%	19.06%	20.65%	14.29%	16.85%	8.07%	6.04%
Grupo de defensa del medio ambiente o ecológico	Nunca participó	84.50%	82.70%	82.66%	92.02%	90.46%	96.04%	91.94%	97.96%	93.08%	92.28%	93.41%
	Si participó	15.50%	17.30%	17.34%	7.98%	9.54%	3.96%	8.06%	2.04%	6.92%	7.72%	6.59%
Entidad o grupo que trabaja en defensa de grupos o minorías	Nunca participó	93.36%	93.69%	90.53%	95.61%	94.31%	97.48%	93.66%	94.22%	93.97%	94.74%	95.97%
	Si participó	6.64%	6.31%	9.47%	4.39%	5.69%	2.52%	6.34%	5.78%	6.03%	5.26%	4.03%
ONG en defensa de los Derechos Humanos	Nunca participó	94.10%	94.10%	89.53%	95.81%	94.27%	95.68%	91.85%	97.28%	96.10%	96.84%	97.25%
	Si participó	5.90%	5.90%	10.47%	4.19%	5.73%	4.32%	8.15%	2.72%	3.90%	3.16%	2.75%
Movimiento o asociación del campo	Nunca participó	93.73%	86.31%	78.69%	93.81%	91.49%	94.24%	93.84%	97.62%	95.55%	95.79%	95.15%
	Si participó	6.27%	13.69%	21.31%	6.19%	8.51%	5.76%	6.16%	2.38%	4.45%	4.21%	4.85%
Grupo Religioso	Nunca participó	32.10%	29.75%	43.62%	47.70%	49.46%	82.37%	77.08%	69.73%	75.07%	67.02%	73.17%
	Si participó	67.90%	70.25%	56.38%	52.30%	50.54%	17.63%	22.92%	30.27%	24.93%	32.98%	26.83%
Grupo de Recreación Deportes	Nunca participó	33.58%	33.52%	27.96%	62.48%	58.06%	58.63%	53.44%	69.05%	62.60%	60.70%	52.47%
	Si participó	66.42%	66.48%	72.04%	37.52%	41.94%	41.37%	46.56%	30.95%	37.40%	39.30%	47.53%

Fuente: Base de datos 2008

Tabla 4: Correlaciones entre participación y empleo

		Argentina	Brasil	Chile	Bolivia	Paraguay	Uruguay
Asociación comunitaria, junta de vecinos o sociedad de amigos del barrio	Ya participó	-0.0047	0.0136	0.0400	0.0443	0.0739*	0.0643*
	Participa	0.0168	0.0295	0.0363	0.0166	0.1559*	0.0118
Partido Político	Ya participó	0.0067	-0.0058	-0.0516*	-0.0027	0.0618*	-0.0013
	Participa	0.0492*	0.0389*	0.0106	-0.0011	0.0744*	0.0393
Grupo de defensa del medio ambiente o ecológico	Ya participó	0.0637*	-0.0058	-0.0122	0.0392	-0.0333	0.0413
	Participa	0.0446*	0.0556*	-0.0173	-0.0265	0.0845*	0.0634*
Entidad o grupo que trabaja en defensa de grupos o minorías	Ya participó	0.0032	-0.0053	-0.0451*	-0.0077	-0.0011	0.0439
	Participa	0.0023	0.0489*	0.0191	0.0072	-0.0075	0.0565*
ONG en defensa de los Derechos Humanos	Ya participó	0.0400*	0.0105	-0.0244	0.0307	-0.0097	0.0423
	Participa	-0.0242	0.0350*	0.0159	0.0348	0.0168	0.0471*
Movimiento o asociación del campo	Ya participó	0.0202	0.0032	-0.0138	0.0623*	0.0708*	-0.0285
	Participa	0.0453*	0.0585*	0.0456*	0.0630*	0.0576*	0.0568*
Grupo Religioso	Ya participó	-0.0450*	-0.0327	-0.0737*	-0.0395	-0.0023	0.0482*
	Participa	-0.0281	0.0087	-0.0146	0.0152	0.0373	0.0308
Grupo de Recreación Deportes	Ya participó	0.0074	0.0090	0.0196	-0.0436	-0.0445	0.0281
	Participa	0.0970*	0.0659*	0.1005*	0.0129	0.0415	0.0530*

Nota: Significancia $p < 10\%$

Fuente: Base de datos, encuesta 2008.

El análisis bivariado de correlaciones implica excluir otras variables, como las definidas en la ecuación (1), que pueden ayudar a explicar de una manera más comprehensiva la relación de las variables. Pues en rigor, el “estar trabajando” es posterior al proceso de selección de candidatos que es en general un hecho multivariado. Es importante recordar que en este trabajo se está buscando verificar si la acumulación de capital social corresponde a uno más de tantos determinantes para estar empleado, ya que es evidente que no es el único factor influyente en la decisión del contrato.

Por otro lado, es importante señalar cómo varía la participación de los individuos con respecto al sexo, situación geográfica y grupo etario. Dado que existe casi una proporción balanceada entre hombres y mujeres, la Tabla 5 distingue la diferencia de participación femenina y masculina en las agrupaciones sociales, de donde se puede inferir que, en promedio, los hombres participan en mayor proporción. Aunque este hecho está fuertemente ponderado por su participación en grupos recreacionales o de deporte, en todos los países existe una alta participación en esta agrupación, además los varones participan más en las agrupaciones de movimiento de campo y en menor medida en partidos políticos y asociaciones

comunitarias. Mientras que las mujeres son las que más participan en grupos religiosos. Asimismo, se puede distinguir que las mujeres tienden a participar más que los varones en los grupos denominados de activismo, los cuales están en defensa del medio ambiente, minorías y derechos humanos; este hecho se da consistentemente en países como Uruguay y Paraguay. Sin embargo, recordemos que son muy pocas las personas que son asociadas a estas agrupaciones.

La Tabla 6 contiene información sobre la participación de adultos mayores a 30 años y jóvenes menores de 29 años de la muestra y responde a la pregunta ¿cuál es su proporción de participación en una determinada agrupación? En casi todas las agrupaciones la proporción de adultos que participan o participaron es mayor que la de los jóvenes, excepto la de agrupación recreacional y de deporte, en la que la proporción de menores de 30 años que participan activamente es más alta y la categoría de “ya participó” en

agrupaciones religiosas (a excepción de Bolivia y Uruguay). Este último dato implica una proporción bastante alta, dado que es una de las agrupaciones más concurridas, sin embargo, contrasta con un compromiso más elevado de parte de los adultos que mantienen su participación activa en este grupo, a diferencia de los jóvenes que parecen haber dejado su membresía religiosa de lado.

Finalmente, la Tabla 7 muestra la distribución de participación en cada una de las agrupaciones de los individuos que habitan tanto en las áreas rurales como las urbanas de sus respectivos países. Se puede constatar que la mayoría de las agrupaciones tienen más concurrencia activa en las zonas rurales (en especial en Argentina), exceptuando las agrupaciones de defensa del medio ambiente, derechos humanos y minorías que son más populares en las zonas urbanas; sin embargo no se puede evidenciar una consistencia de ello en todos los países.

Tabla 5: Participación y sexo por países

	Paraguay		Bolivia		Brasil		Uruguay		Argentina		Chile	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Asociación comunitaria, junta de vecinos o sociedad de amigos del barrio	Nunca participó	55.74%	51.61%	60.34%	51.38%	80.76%	84.35%	79.27%	78.58%	82.32%	73.15%	73.72%
	Ya participó	25.85%	26.03%	18.84%	25.13%	13.93%	10.33%	14.80%	17.40%	13.51%	10.81%	11.31%
	Participa	18.42%	22.36%	20.82%	23.50%	4.77%	5.32%	5.92%	4.02%	4.17%	16.04%	14.96%
Partido Político	Nunca participó	64.46%	54.82%	82.72%	78.50%	82.94%	80.13%	79.27%	84.34%	83.02%	94.77%	92.70%
	Ya participó	25.20%	27.52%	12.18%	14.63%	11.66%	15.65%	14.67%	12.85%	12.81%	3.60%	4.26%
	Participa	10.34%	17.66%	5.10%	6.88%	5.40%	4.23%	6.06%	2.81%	4.17%	1.62%	3.04%
Grupo de defensa del medio ambiente o ecológico	Nunca participó	81.74%	83.94%	83.99%	81.88%	90.85%	90.77%	94.48%	94.78%	93.25%	92.97%	93.31%
	Ya participó	11.47%	10.67%	10.34%	11.25%	7.04%	7.51%	4.31%	3.88%	5.16%	6.13%	4.99%
	Participa	6.79%	5.39%	5.67%	6.88%	2.11%	1.72%	1.21%	1.34%	1.59%	0.90%	1.70%
Entidad o grupo que trabaja en defensa de grupos o minorías	Nunca participó	92.57%	94.38%	90.79%	90.25%	93.19%	93.74%	95.02%	93.98%	94.04%	95.50%	95.86%
	Ya participó	4.04%	4.01%	6.37%	5.88%	4.85%	3.76%	3.77%	3.61%	4.07%	2.88%	2.68%
	Participa	3.39%	1.61%	2.83%	3.88%	1.96%	2.50%	1.21%	2.41%	1.89%	1.62%	1.46%
ONG en defensa de los Derechos Humanos	Nunca participó	93.54%	94.50%	90.23%	89.88%	93.82%	91.39%	93.67%	96.39%	96.23%	97.30%	97.08%
	Ya participó	4.36%	4.36%	6.37%	6.38%	4.15%	6.10%	4.85%	2.54%	3.08%	1.62%	1.95%
	Participa	2.10%	1.15%	3.40%	3.75%	2.03%	2.50%	1.48%	1.07%	0.70%	1.08%	0.97%
Movimiento o asociación del campo	Nunca participó	90.47%	85.67%	84.28%	76.13%	93.66%	95.77%	92.33%	96.79%	95.23%	97.48%	93.80%
	Ya participó	6.62%	8.72%	10.06%	11.75%	4.62%	2.97%	5.25%	2.95%	3.28%	2.16%	4.14%
	Participa	2.91%	5.62%	5.67%	12.13%	1.72%	1.25%	2.42%	0.27%	1.49%	0.36%	2.07%
Grupo Religioso	Nunca participó	25.69%	33.37%	38.81%	47.63%	52.85%	75.12%	80.75%	68.54%	78.35%	64.32%	77.01%
	Ya participó	27.46%	28.10%	21.53%	20.75%	27.00%	13.46%	12.52%	15.93%	14.20%	18.38%	13.14%
	Participa	46.85%	38.53%	39.66%	31.63%	28.09%	11.42%	6.73%	15.53%	7.45%	17.30%	9.85%
Grupo de Recreación Deportes	Nunca participó	46.53%	24.31%	40.65%	16.50%	68.00%	63.69%	46.57%	72.42%	57.20%	71.71%	42.34%
	Ya participó	31.34%	29.93%	30.45%	24.13%	24.49%	24.73%	32.57%	18.61%	26.42%	18.02%	24.82%
	Participa	22.13%	45.76%	28.90%	59.38%	7.51%	11.58%	20.86%	8.97%	16.39%	10.27%	32.85%

Fuente: Base de datos 2008

Tabla 6: Participación y grupo etario por países

	Paraguay		Bolivia		Brasil		Uruguay		Argentina		Chile	
	Adulto	Joven	Adulto	Joven	Adulto	Joven	Adulto	Joven	Adulto	Joven	Adulto	Joven
Asociación comunitaria, junta de vecinos o sociedad de amigos del barrio	Nunca participó	45.20%	60.66%	65.47%	75.59%	85.13%	73.37%	88.18%	73.26%	87.27%	63.88%	82.31%
	Ya participó	27.26%	24.78%	19.12%	17.20%	11.14%	18.95%	7.79%	20.88%	10.16%	13.96%	8.50%
	Participa	27.54%	14.56%	15.41%	7.20%	3.73%	7.68%	4.03%	5.86%	2.57%	22.15%	9.19%
Partido Político	Nunca participó	52.26%	64.75%	84.33%	81.44%	84.42%	71.73%	85.97%	78.14%	88.34%	91.50%	95.40%
	Ya participó	31.21%	22.35%	10.23%	10.85%	10.75%	20.26%	11.04%	16.12%	9.95%	5.01%	3.06%
	Participa	16.53%	12.90%	5.44%	7.71%	4.83%	8.01%	2.99%	5.74%	1.71%	3.49%	1.53%
Grupo de defensa del medio ambiente o ecológico	Nunca participó	80.93%	84.93%	81.41%	91.27%	90.34%	92.16%	93.25%	92.43%	95.19%	94.69%	91.78%
	Ya participó	10.73%	11.24%	11.42%	10.23%	5.59%	6.05%	5.58%	5.98%	3.42%	3.49%	7.24%
	Participa	8.33%	3.83%	7.17%	3.14%	1.67%	1.80%	1.17%	1.59%	1.39%	1.82%	0.97%
Entidad o grupo que trabaja en defensa de grupos o minorías	Nunca participó	92.66%	94.51%	91.37%	94.07%	94.91%	93.46%	95.19%	91.94%	95.83%	95.90%	95.54%
	Ya participó	4.66%	3.45%	5.84%	3.73%	3.73%	3.76%	3.77%	5.25%	2.67%	2.43%	3.06%
	Participa	2.68%	2.04%	2.79%	2.20%	1.35%	2.78%	1.04%	2.81%	1.50%	1.67%	1.39%
ONG en defensa de los Derechos Humanos	Nunca participó	93.50%	94.64%	91.10%	93.64%	95.24%	91.18%	93.77%	95.12%	97.33%	96.66%	97.63%
	Ya participó	4.38%	4.34%	5.84%	4.41%	3.67%	6.37%	4.68%	3.66%	2.14%	2.12%	1.53%
	Participa	2.12%	1.02%	3.05%	1.95%	1.09%	2.45%	1.56%	1.22%	0.53%	1.21%	0.84%
Movimiento o asociación del campo	Nunca participó	84.04%	90.93%	84.33%	89.24%	93.95%	91.50%	95.84%	94.99%	96.68%	93.63%	96.80%
	Ya participó	10.31%	5.62%	8.37%	7.03%	4.57%	5.23%	3.38%	3.79%	2.57%	4.70%	2.09%
	Participa	5.65%	3.45%	10.89%	3.73%	1.48%	3.27%	0.78%	1.22%	0.75%	1.67%	1.11%
Grupo Religioso	Nunca participó	25.71%	34.23%	49.67%	46.78%	50.93%	73.69%	81.69%	70.21%	77.65%	70.11%	73.54%
	Ya participó	22.74%	32.44%	20.72%	22.46%	29.49%	13.56%	12.47%	14.90%	14.97%	15.02%	15.46%
	Participa	51.55%	33.33%	29.61%	30.76%	19.58%	12.75%	5.84%	14.90%	7.38%	14.87%	11.00%
Grupo de Recreación Deportes	Nunca participó	39.97%	27.71%	29.35%	66.61%	52.99%	58.82%	51.04%	64.22%	63.21%	56.60%	51.95%
	Ya participó	27.68%	33.08%	28.69%	21.36%	30.97%	26.14%	31.17%	22.10%	23.96%	22.91%	21.31%
	Participa	32.34%	39.21%	41.97%	12.03%	16.03%	15.03%	17.79%	13.68%	12.83%	20.49%	26.74%

Fuente: Base de datos 2008

Tabla 7: Participación y área por países

	Paraguay		Bolivia		Brasil		Uruguay		Argentina		Chile	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Asociación comunitaria, junta de vecinos o sociedad de amigos del barrio	Nunca participó	52.08%	54.00%	48.26%	59.75%	73.24%	82.17%	68.92%	82.34%	72.61%	81.53%	66.67%
	Ya participó	25.19%	26.38%	22.67%	21.90%	14.13%	22.97%	12.16%	14.53%	21.66%	14.53%	10.26%
	Participa	22.73%	19.63%	29.07%	18.35%	15.49%	8.11%	5.50%	3.94%	5.73%	3.94%	23.08%
Partido Político	Nunca participó	54.73%	61.06%	78.43%	81.65%	82.25%	83.26%	71.62%	80.12%	72.61%	84.66%	94.36%
	Ya participó	32.20%	23.47%	13.35%	13.56%	8.73%	11.10%	20.27%	14.83%	20.38%	12.09%	4.10%
	Participa	13.07%	15.47%	8.23%	4.80%	9.01%	5.63%	8.11%	5.05%	7.01%	3.26%	1.54%
Grupo de defensa del medio ambiente o ecológico	Nunca participó	83.52%	82.76%	83.73%	82.38%	90.70%	90.75%	89.19%	92.97%	92.36%	94.05%	93.85%
	Ya participó	10.61%	11.21%	10.79%	10.84%	7.04%	6.94%	8.11%	5.66%	7.01%	4.38%	4.62%
	Participa	5.87%	6.02%	5.48%	6.78%	2.25%	2.31%	2.70%	1.38%	0.64%	1.57%	1.54%
Entidad o grupo que trabaja en defensa de grupos o minorías	Nunca participó	94.89%	92.94%	91.04%	90.20%	94.65%	94.53%	94.59%	94.42%	90.45%	94.36%	96.92%
	Ya participó	3.41%	4.36%	5.67%	6.36%	2.82%	3.87%	5.41%	3.67%	7.64%	3.51%	1.54%
	Participa	1.70%	2.70%	3.29%	3.44%	2.54%	1.60%	0.00%	1.91%	1.91%	2.13%	1.54%
ONG en defensa de los Derechos Humanos	Nunca participó	94.51%	93.87%	91.59%	89.16%	95.21%	94.45%	98.65%	92.28%	94.27%	96.49%	100.00%
	Ya participó	3.98%	4.57%	5.48%	6.88%	2.54%	4.21%	1.35%	5.66%	5.10%	2.63%	0.00%
	Participa	1.52%	1.56%	2.93%	3.96%	2.25%	1.35%	0.00%	2.06%	0.64%	0.88%	0.00%
Movimiento o asociación del campo	Nunca participó	82.01%	90.76%	69.47%	85.92%	80.85%	93.57%	78.38%	94.80%	88.54%	96.62%	91.28%
	Ya participó	11.93%	5.61%	15.72%	8.24%	10.14%	4.96%	9.46%	3.90%	8.28%	2.63%	4.10%
	Participa	6.06%	3.63%	14.81%	5.84%	9.01%	1.47%	12.16%	1.30%	3.18%	0.75%	4.62%
Grupo Religioso	Nunca participó	26.89%	31.98%	43.88%	43.27%	46.20%	49.58%	72.97%	78.44%	64.33%	75.14%	72.82%
	Ya participó	25.95%	28.87%	19.93%	21.79%	25.92%	26.53%	10.81%	13.07%	19.11%	14.53%	12.82%
	Participa	47.16%	39.15%	36.20%	34.93%	27.89%	23.89%	16.22%	8.49%	16.56%	10.33%	14.36%
Grupo de Recreación Deportes	Nunca participó	34.47%	33.02%	27.06%	28.26%	61.97%	58.41%	60.81%	54.13%	57.32%	64.31%	52.31%
	Ya participó	27.08%	32.40%	22.67%	29.61%	16.90%	28.30%	25.68%	29.13%	24.20%	22.98%	14.87%
	Participa	38.45%	34.58%	50.27%	42.13%	21.13%	13.29%	13.51%	16.74%	18.47%	12.71%	32.82%

Fuente: Base de datos 2008

6.2 Descripción comparativa entre área rural-urbana

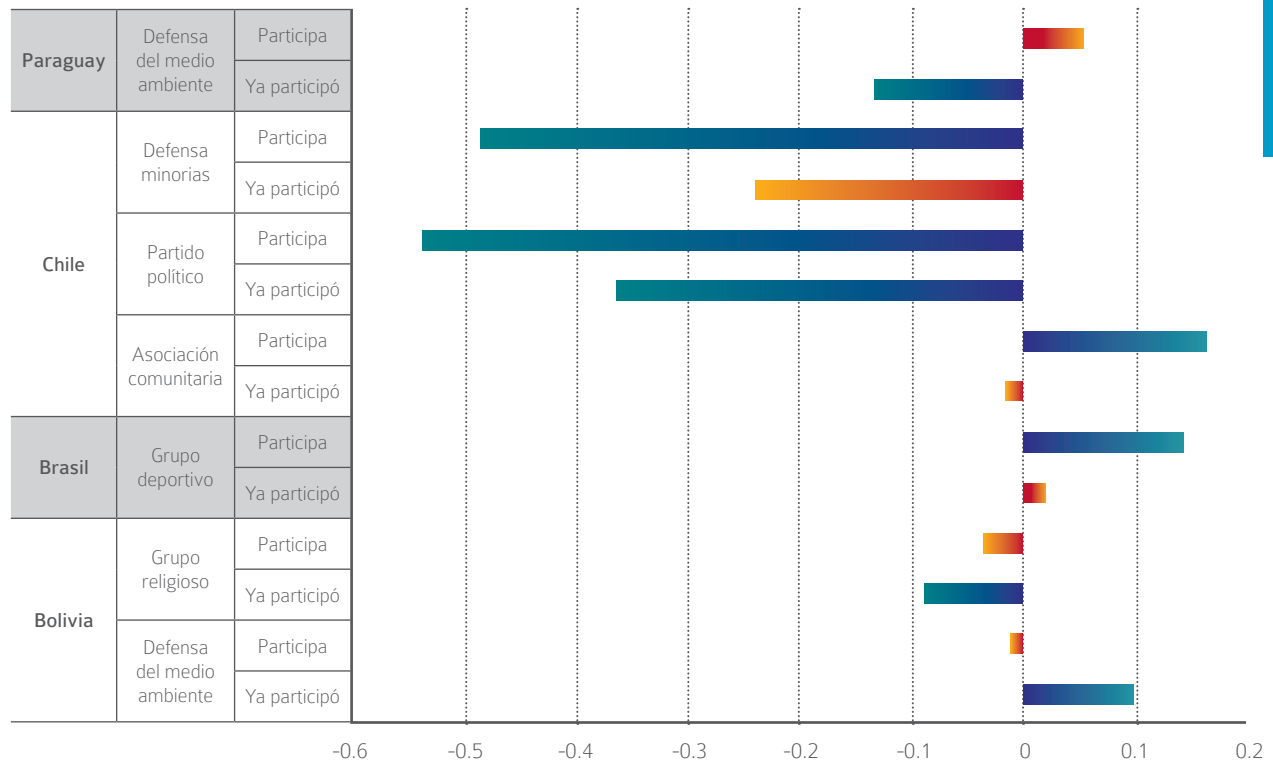
Los resultados generales de los países estudiados muestran una influencia positiva en la posibilidad de estar empleado por ser hombre y una negativa si los individuos pertenecen a familias pobres. No se ha encontrado significancia consistente en la variable que mide escolaridad. Sin embargo, si se analiza más exhaustivamente utilizando variables dicótomas por cada nivel de educación, se puede encontrar en la mayoría de los casos, en especial de las áreas urbanas, significancias negativas pero con magnitudes menores en valor absoluto para niveles de educación más avanzados, lo que significa que aunque exista una gran cantidad de desempleados “educados”, la proporción de desempleo disminuye a medida que las personas presentan niveles superiores de educación¹⁷. Estos resultados, pueden ser constatados en las regresiones por países y áreas de los Anexos 1-3. Asimismo, la regresión del Anexo 4 que expone la estimación conjunta de los 6 países estudiados, corrobora tales observaciones. Adicionalmente, esta última regresión sugiere la idea de que un individuo tiene más posibilidad de estar empleado en Bolivia tomando como punto de comparación Argentina, de igual manera esta regresión estima que la probabilidad de estar empleado se reduce si el individuo se encuentra en alguno de los otros países.

¹⁷ En Bolivia, estos últimos años las informaciones de CEDLA (2012) han sugerido que el “desempleo ilustrado” representa un 10% y la mayoría de los empleos son precarios. Estudiar en universidad ya no es garantía para encontrar empleo y además si encuentran no es necesariamente en el rubro de su profesión, ya que solo el 53% declara trabajar en el área de su formación. Según edad, los jóvenes entre 20 y 24 años están desempleados en 13,5% y entre 25 y 29 en 10,3% (cf. La Razón, 6 de mayo 2012).

Con respecto a las variables de participación en los grupos considerados se ha encontrado evidencia variada en diferentes países y en diferentes áreas, que abre paso a otro tipo de conjeturas con la intención de justificar la significancia robusta por la cual cada variable ha calificado para entrar en la respectiva regresión. De todas maneras se puede destacar que en áreas rurales de Argentina y Uruguay no se ha encontrado evidencia fehaciente de la influencia de la participación social en el empleo. En cambio en los otros países existe mayor variedad de agrupaciones que tienen peso en la probabilidad de estar empleado tanto en el área rural como la urbana.

El resultado más interesante implica que pertenecer o haber pertenecido a algún grupo no solo genera el peso esperado positivo sobre la probabilidad de obtener empleo, sino también un peso negativo que puede ser bastante grande en ciertas circunstancias, tal como el análisis de correlaciones lo había sugerido. Por ejemplo, en Chile rural se ha constatado un efecto negativo bastante grande si es que el individuo participa en un partido político o si pertenece o perteneció a una entidad que defiende los derechos de las minorías. Estos resultados pueden verificarse de mejor manera en los gráficos de efectos marginales medios presentados a continuación donde se han omitido la representación de las demás variables de control para poder enfocar el análisis en la participación social.

Gráfico 1: Efectos marginales medios de las áreas rurales



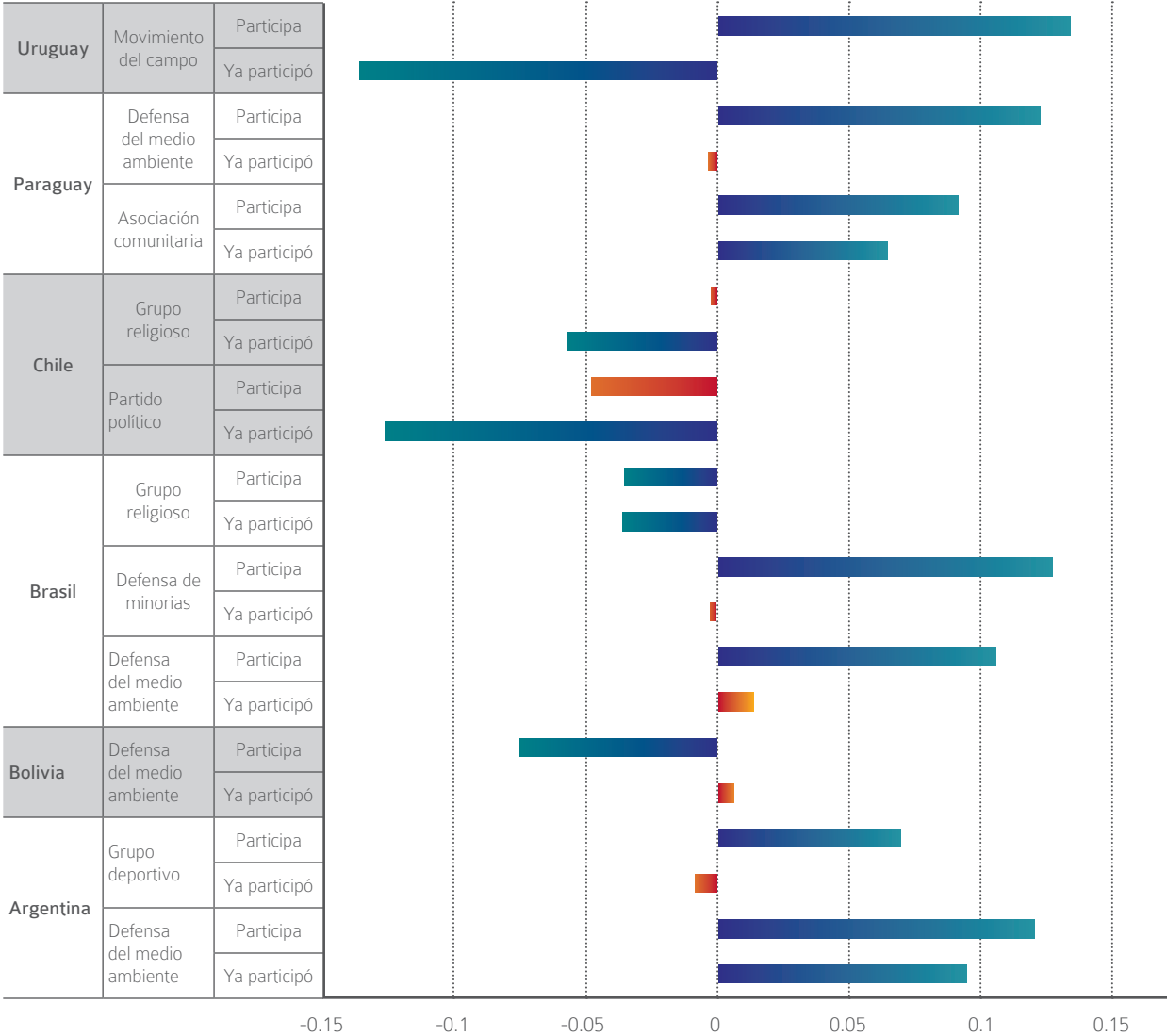
Fuente: Base de datos, encuesta 2008.

El caso chileno refleja efectos marginales más grandes comparados con los otros países, incluso con cualquier otro efecto en el área urbana, señalando una alta penalización por pertenecer a estos grupos. Por otro lado, si se participa en una asociación comunitaria, el efecto sobre el éxito en estar empleado, es beneficioso para el individuo. Asimismo, la participación en grupos deportivos en Brasil rural tiene un efecto positivo, junto con el haber participado anteriormente en grupos de defensa del medio ambiente en Bolivia rural. En síntesis, se puede concluir que la participación social en las zonas rurales, si es que tienen algún efecto, son típicamente negativas. Este resultado contrasta el caso de las áreas urbanas donde existe influencia de una gama más grande de

grupos, lo cual ofrece mayores oportunidades para los individuos.

El Gráfico 2 identifica los grupos más significativos en las áreas urbanas, donde se puede distinguir la preponderancia del grado de significancia de los efectos cuando los individuos participan actualmente en algún grupo. La participación en grupos religiosos parece tener efectos negativos en Brasil y en Chile, al igual que en el área rural boliviana. Por otro lado, los grupos de defensa del medio ambiente muestran efectos positivos en la probabilidad de estar empleado exceptuando el caso boliviano. En Uruguay el caso del grupo de movimiento (social) de campo tiene una relación antagónica entre el hecho

Gráfico 2: Efectos marginales medios de las áreas urbanas



Fuente: Base de datos, encuesta 2008.

de haber participado antes y estarlo haciendo en la actualidad, lo que indica una dificultad en la percepción histórica que la población tiene respecto a ese tema.

En suma, las relaciones y percepciones sobre la participación en distintos grupos tienen diferencias significativas entre países y las áreas

urbanas y rurales dentro de cada uno de ellos. El análisis permite también contrastar algunas conjeturas frente a la descripción de datos que se ha propuesto. Por ejemplo, si bien se pueden considerar a los grupos religiosos como principales ambientes en los que el logro de confianza y lazos fuertes es posible, la evidencia muestra que esta idea puede tener limitaciones ante la obtención

de empleos. Del mismo modo se puede apreciar que a pesar de que los grupos de deportes y recreación son los más concurridos, siendo el entorno propicio para fomentar relaciones interpersonales y acumular el potencial capital social, únicamente se ha encontrado su evidencia positiva en Argentina urbana. Por otro lado, la participación actual en grupos caracterizados por objetivos activistas, los cuales tienen una menor concurrencia, son los que tienen mayor potencial de ofrecer efectos positivos al momento de obtener trabajo en las áreas urbanas.

La agrupación que no pasó la prueba de robustez en ninguno de los casos es la de ONG en defensa de los derechos humanos. En el área rural, la agrupación que resultó ser significativa más veces es la de defensa del medio ambiente con resultados distintos en Bolivia y Paraguay. En el área urbana esta agrupación es robusta en Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay, teniendo en promedio y no consistentemente entre países una correlación positiva con la probabilidad de estar empleado, especialmente si se está participando.

6.3 Una visión global y relación entre experiencia y capital social

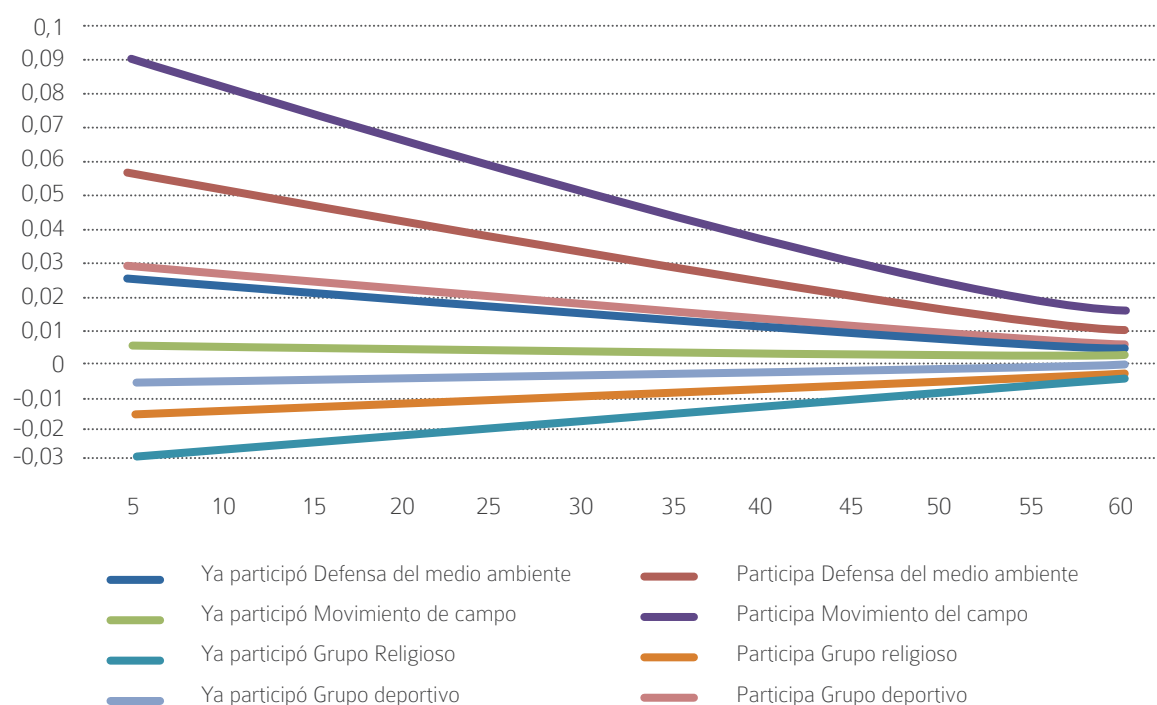
Al considerar la ecuación (1) para toda la muestra de países (cuyos resultados están representados en el Anexo 4) que incluye variables dicótomas para controlar efectos fijos de cada país, se puede constatar el efecto de los grupos en la probabilidad de conseguir empleo en los seis países. Los resultados conducen a la idea global que se ha ido construyendo poco a poco. Así se puede constatar la existencia de una influencia positiva por pertenecer a los grupos que defienden el medio ambiente o son de un movimiento del campo. También se puede llegar

a formar capital social que favorece la obtención de trabajo mientras se participa en asociaciones deportivas, cuya potencialidad dura menos tiempo y solo funciona mientras se está participando. Una vez más, en los resultados globales, se encuentra el efecto negativo por pertenecer a grupos religiosos. Sin embargo, es posible que la mayor potencialidad de formar capital social, y de utilizarlo para conseguir empleo, se encuentre en grupos religiosos pequeños y fuertemente cohesionados; características que la religión católica (preponderante en la región) no siempre logra conseguir por conformar un grupo mucho más grande y poco cohesionado. El caso que contrasta esta evidencia es el de los grupos de “activistas” y “comprometidos” que son pequeños pero logran mostrarse en el análisis estadístico, reflejando su potencialidad.

Por otro lado, al capturar la no-linealidad de los efectos que generan la pertenencia a grupos frente a la experiencia, se puede ver un panorama más interesante como el que se muestra en el Gráfico 3 para los seis países. Pues a medida que la experiencia incrementa, empiezan a disminuir tanto los efectos positivos como los negativos de las asociaciones analizadas¹⁸. Lo cual indica que con el transcurrir del tiempo, para un individuo, la importancia de generar capital social a través de las asociaciones disminuye, constituyéndose en un activo que puede tener efectos más grandes cuando se es joven y se desea ser incluido en el mercado laboral. En cambio, cuando el individuo es más experimentado, las relaciones sociales

¹⁸ Estos efectos dinámicos no lineales construidos conforme a la regresión global (Anexo 4) al ser estimados para las regresiones por cada país de los Anexos 1-3 proporcionan resultados similares, pudiéndose llegar a la misma conclusión cuando se utiliza las submuestras por áreas urbanas y rurales por separado.

Gráfico 3: Efectos marginales de participación social a través de la experiencia



Fuente: Base de datos, encuesta 2008.

pierden utilidad práctica para tener mayores oportunidades de conseguir empleo –en todo caso tienen menor importancia-. Esto se debe a que los adultos y gente experimentada generalmente ya han logrado asentarse en un empleo y la probabilidad de quedar desempleados es más baja, por lo que no se preocupan de generar activos basados en las relaciones derivadas de grupos con objetivos no laborales, que se constituyan en capital social para conseguir empleo. Además, existe la posibilidad de que las personas con mayor experiencia laboral pueden asociarse y construir capital social para mejorar la calidad de su empleo y salario en grupos y mediante relaciones directamente construidas

para este propósito; sin embargo, este tema no es objeto de este trabajo.

Dichos resultados abren la posibilidad de una amplia gama de potenciales investigaciones que expliquen con mayor detalle la relación del capital social con el empleo. Si bien se ha logrado demostrar la heterogeneidad de resultados entre las áreas urbanas y rurales tomando mayor ponderación a los jóvenes por la característica de la base de datos, se propone como un reto a futuro diferenciar los resultados de zonas geográficas respecto a grupos etarios y continuar estudiando la característica temporal del capital social.



7. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

7.1 A propósito de los resultados

¿Qué rol tiene el capital social en la posibilidad de acceder al empleo? Un rol diverso que depende del contexto y las características de los grupos. En primer lugar, en la línea abierta por Bourdieu, Alejandro Portes llamó la atención sobre el hecho de que el capital social tiene sus lados de luz y de sombra. En efecto, los actores sociales o los individuos usan sus relaciones y participan en grupos en función de sus intereses y fines, pero, de contraparte los grupos (instituciones, comunidades o asociaciones) por sus características abiertas o cerradas, horizontales o verticales, afectan en las acciones de los individuos. En ese sentido se ha señalado que el capital social usado fuera de las normas e instituciones puede conducir a relaciones clientelares y poco transparentes. Por otro lado, desde la percepción de los grupos (partidos políticos, grupos religiosos o grupos de defensa del medio ambiente), estos inciden negativa o positivamente al efecto del capital social según el contexto y la valoración de los grupos. Lo más sobresaliente acerca de este tema es la valoración negativa que recibe el hecho de participar en grupos religiosos o en partidos políticos en áreas rurales de Chile.

Si el capital social se entiende como la acumulación de relaciones que sirven de activos para el logro de diversos objetivos, parece que la participación social necesaria para lograr dicha acumulación puede tener efectos negativos o positivos en la obtención de tales objetivos. Estos efectos pueden depender principalmente de dos factores: el tipo de grupos (cerrada o abierta) y el contexto sociocultural y económico donde se generan relaciones sociales muy diversas. Es así que existen grupos enfocados en lo comunitario y otros en redes sociales formales para lograr metas o hacer puentes, como también existen ciertos contextos sociales que no aprecian necesariamente la representación o la membrecía de algunas organizaciones al valorar las competencias individuales, por tal razón es posible que la participación en ciertos grupos tenga efectos negativos.

Po tanto no se puede descartar el hecho de que la participación social pueda tener una influencia mínima o con ningún efecto significativo sobre la probabilidad de acceder a un empleo. Pero, a partir de nuestro análisis, no se puede ni confirmar ni refutar tal afirmación mientras no se

estudie el caso con mayor profundidad. Aunque sí se sospecha que los grupos con mayor potencial de conformar capital social útil son los pequeños donde sus participantes tienen gran compromiso y vocación, dado que estas características implican cohesión y confianza. De este modo, si el individuo participa en grupos pequeños como grupos deportivos, religiosos o comunitarios, tiene más posibilidad de estar empleado porque seguramente las relaciones de confianza hacen circular mejor la información, lo que no sucede con grupos grandes. Por eso, si bien estos grupos son minorías (estadísticamente), juegan un rol más efectivo al momento de lograr empleos y merecen estudios específicos.

¿Existe alguna diferencia entre el hecho de haber participado con anterioridad a un grupo y el estar participando, ante el acceso a un empleo? Existen diferencias y parece que la participación actual tiene mayor impacto pero no está totalmente clara la determinación de acumulación o no de experiencias previas. En el análisis se pudo evidenciar que existen algunos grupos sociales que permiten a sus participantes incrementar sus posibilidades de encontrar empleo según la condición de “ser participante actual” o “haber participado anteriormente”. Esta temporalidad de participación en grupos ha sido uno de los temas importante de este estudio, pues inicialmente se podía pensar a una acumulación lineal que favorezca el estar empleado. Pero no es así. Como se ilustra a continuación, las cuatro situaciones hipotéticas:

i) *Participar y estar empleado;* esto puede significar que la participación se remonte al momento previo de estar empleado y gracias a esta se ha conseguido el trabajo. El capital social ha sido conformado y la membrecía del

grupo no ha sido cancelada después de la contratación;

ii) *Haber participado y estar empleado;* esto no implica necesariamente que se haya obtenido el empleo a través del capital social conseguido durante su participación previa, pero es una posibilidad;

iii) *Participar y no estar empleado;* indica la probabilidad de construcción de capital social cuyo resultado sobre el empleo aún no se ve. En su defecto puede significar que el capital social ya ha sido construido desde el comienzo de su participación pero no ha sido utilizado para conseguir empleo o no ha tenido ningún efecto; mas, no se ha renunciado a la participación en grupos;

iv) *Haber participado y no estar empleado;* esto sugiere que ningún capital social haya sido construido o que este no haya tenido efecto alguno sobre el empleo.

Estas son hipótesis que podrían explicar, de cierta forma, las condiciones de cómo y por qué se presentarían determinadas relaciones significativas entre el hecho de participar o no en un grupo y la probabilidad de estar empleado. Si consideramos que el logro de capital social es factible en cualquier ambiente en el que exista la posibilidad de relacionamiento, entonces podemos afirmar que la relación positiva y significativa que expresan los datos de este estudio con respecto al hecho de participar en un grupo e incrementar su probabilidad de estar empleado, no es una simple manipulación de datos, sino una primera muestra de que dicha relación puede implicar algo más profundo de la primera percepción. En fin, retomando los momentos de participación, parece que participación actual se correlaciona más con el hecho de estar empleado, aunque tampoco es evidente, porque en contextos como Chile, el

hecho de estar participando en partidos políticos en áreas rurales es rechazado y en áreas urbanas el haber participado antes. Ambas situaciones no son toleradas. Entonces estamos frente a la percepción particular de este grupo. Es decir, ciertos grupos y en ciertos contextos no deben ser utilizados como eslabones para obtener empleo.

¿Existen diferencias en la relación capital social y empleo de acuerdo a los contextos rurales y urbanos?

Las diferencias entre las áreas urbana y rural son importantes para explicar los determinantes que generan mayor probabilidad para que un individuo esté empleado, porque cada región tiene contextos económico-productivos distintos, relaciones sociales y culturales diversas que definen formas de vida y valores que influyen en las percepciones laborales. Este hecho no es nuevo pues los sistemas de empleo rural y urbano son evidentemente distintos y varían de un país a otro (por ejemplo, la relación rural/urbano es muy distinta entre países como Uruguay y Argentina respecto a Bolivia); y, a pesar de los procesos de urbanización de lo rural o la ruralización de centros urbanos, los criterios de selección de competencias laborales difieren por responder a realidades sociolaborales específicas: por ejemplo la agricultura, actividad preponderantemente de áreas rurales, tiene distintas exigencias sobre su personal contratado comparadas con la industria productiva y de servicios más común en áreas urbanas que exige probablemente mayor escolaridad; lo que da por resultado que en áreas rurales el nivel educativo con frecuencia no sea significativo o es negativo. En cambio, en áreas rurales y urbanas los empleos manuales requieren más experiencia que niveles educativos elevados.

Por otro lado, los grupos tienen distinto peso en las zonas rurales, donde resulta más fácil saber quién participa, dónde, cómo y con qué estatus.

Este tema de comunidades pequeñas y prácticas de intercambio social y económico es conocido desde los estudios de Tonnies (2011), Mauss (2007) y los aportes de la antropología económica que Rist (2000) les recordó a los usuarios del capital social de los años 2000 (Kliksberg y Tomassini, 2000), que afirman que bien podía tratarse de una ingenuidad, de un cinismo o de un desconocimiento (p. 149), intentar integrar el capital social al desarrollo, manteniendo el racionalismo individual y la lógica de mercado, no cuestionado en las investigaciones de ese periodo, promovidas por organismos internacionales.

Por último, existe heterogeneidad entre países, por ejemplo Uruguay es el país en el que menos influencia tiene la participación social, mientras que en Brasil y Bolivia encontramos la mayor cantidad de variables de este tipo que son significativas, dando a entender que la formación de redes y relaciones son importantes para la obtención de un empleo. Chile muestra efectos más grandes entre sus variables, en especial en el área rural donde parece castigar la participación social, aunque la cantidad de observaciones que presenta algún tipo de participación de esos grupos es bastante baja.

¿Qué otro tipo de características individuales llegarían a ser significativas para incrementar la probabilidad de estar empleado?

Estas características se refieren a sexo y edad. El problema de la diferencia sexual ante el trabajo se reitera en este estudio. Pues en general la variable hombre resulta con un peso positivo respecto a la variable mujer ante la posibilidad de estar empleado. Otras investigaciones ya han sugerido que las mujeres, pobres, jóvenes o indígenas, son los que tienen mayor dificultad en encontrar empleos y más aún empleos de calidad. Sucede

algo similar si el potencial empleado/a pertenece a una familia más o menos adinerada, en este caso los efectos negativos recaen en los pobres. Al respecto, los estudiosos sobre el capital social, pobreza y comunidades resaltan esta afinidad y no el hecho de que estos grupos vulnerables no logran romper sus brechas y no muestran una movilidad social significativa. Además se observa que la mayoría de las personas que no están incluidas en la PEA son los mismos pobres y mujeres, y cuando lo hacen sufren de cierto tipo de desventajas al momento de conseguir empleo. En cuanto a la relación entre las variables edad y experiencia de los individuos, el capital social y el hecho de estar empleado, considerando que esta relación puede ser positiva o negativa, se concluye que cuanto más joven uno es hay mayor necesidad de capital social y a medida que avanza en edad y experiencia, el participar o cultivar el capital social ya no tiene mucho peso.

7.2 ¿Qué perspectivas para el capital social hoy?

La respuesta es matizada porque los resultados son limitados y las expectativas del “nuevo paradigma” esperado de los años 2000 parecen haber declinado. En primer lugar, la literatura sobre capital social en Latinoamérica refleja una diversidad en su abordaje y distribución por países e instituciones. Las tendencias han sido influenciadas por las relaciones internacionales, intercambios, transferencias si no influencias directas e indirectas en la producción de “problemas de conocimiento” entre los países del norte y Sudamérica a través de las universidades y los organismos internacionales. El “capital social” es ejemplar al respecto. Pues, ¿por qué la mayoría de los estudios realizados a fines de los 90 y los años 2000 aplicaron este concepto en temas de

pobreza, desarrollo rural o urbano, democracia, participación ciudadana? En cierta medida porque fueron apoyados por el Banco Mundial, el BID y la CEPAL. Y casi todos tienen por referencia y discusión, autores como Putnam, Fukuyama y Coleman. Por otro lado, las universidades toman también este impulso y realizan investigaciones, pero son más diversas en sus temas, entre ellos se encuentran, por ejemplo, el capital social y empleo. Actualmente, ha mermado el impulso adoptado hace diez años. En países como Bolivia, el concepto de capital social nunca fue un tema muy investigado dentro de esta tendencia, como fuerza y potencialidad de la sociedad civil, en especial de sectores populares frente al Estado, porque está sobrepasado por la dinámica política de los movimientos sociales. En realidad, la aplicación del capital social presupone un estado de situación de institucionalidad de democracia para que en función de ella se promueva, visibilice o recoja lo que se denomina el capital social, lo cual encuentra dificultades cuando la propia base de institucionalidad se pretende transformar, como sucede en Bolivia. Sin embargo, esto no significa que la sociedad emergente no requiera de elementos normativos, confianza, redes, acuerdos, etc., que conciernen al capital social.

En segundo lugar, esto no significa que no haya espacio para investigar el tema ni que estén ausentes los problemas referidos al capital social. Lo que llama la atención es que la práctica de investigación y la definición de los problemas locales y nacionales son bastante heterónomas, hecho que opaca experiencias y caminos ya recorridos. Por ejemplo, el “trabajo colaborativo” que se pretendía descubrir en el trabajo comunitario de sectores rurales en los Andes ya fue estudiado por investigadores de desarrollo rural desde los años 70 y los conceptos de “intercambio” y

“reciprocidad” por los etnohistoriadores desde los años 60. Por los avances logrados en los últimos años en América latina, podemos sugerir retomar los aportes de la antropología económica y la propuesta de Bourdieu (creemos también de Coleman) porque permiten captar el “capital social” en su producción, uso y rendimiento; por tener abordajes abiertos, críticos y permiten comprender sus aspectos positivos y negativos, como lo hemos sugerido en este estudio, después de Portes; y porque no se acantonan en sectores populares ni en los grupos que hacen “buenas relaciones” como “buenas prácticas”. El capital es en efecto “social” pero como capital solo tiene sentido a partir del “valor” potencial (stock) o efectivo a partir de su uso y resultados, los cuales dependen de las estrategias que desarrollen los actores en situaciones y contextos determinados (Coleman habla de “estructuras”, North y otros hablan de “instituciones”).

Finalmente, en este estudio dejamos en segundo plano Bourdieu y otros aportes porque los “datos” hacen inclinar las teorías. Utilizamos una base de datos que fue preparada para otro propósito. Y para responder de manera satisfactoria a las ideas de este autor y lo que estamos sugiriendo aquí, había que tener datos cuantitativos y cualitativos específicos. Creemos que el capital social como objeto de investigación (incluido con relación al empleo), sigue siendo clave para conocer la producción y reproducción de las “relaciones sociales” (esto es, participaciones) como estrategias de luchas y acuerdos políticos, de convivencia civil, pero también productivas y laborales. De hecho, independientemente de los autores que mencionamos aquí, está siendo investigado. Por ejemplo, el estudio de Nico Tassi y sus colaboradores (Medeiros et al., 2013) analiza las *redes familiares* en el comercio y economía

popular llamada economía informal (Bolivia), donde por su carácter informal, el ingreso al empleo y la acumulación del capital no transitan por los marcos normativos convencionales, no hay convocatorias para acceder a empleos que se basan en conocimientos y reconocimientos. Los autores sugieren que en ese medio lo que vale no es el conocimiento o competencia del individuo sino las relaciones: no importa tanto *qué* conoce el individuo sino a *quién* conoce. Otro estudio de Carol Carlo (2013) en Cobija (Pando, Bolivia) ilustra la misma idea de redes familiares entre los comerciantes migrantes del altiplano hacia Cobija, la Amazonía boliviana. Estas prácticas de capital social están fuera del alcance de las políticas públicas del empleo: se trata del ámbito del empleo informal.

7.3 Inclusión laboral y social y las políticas públicas

Si bien asumimos que la inclusión social a través del empleo es un supuesto y mostramos que existen dificultades en encontrar patrones de participación social y su efecto como capital social frente al empleo, a continuación intentamos puntualizar algunos temas relacionados con las políticas públicas:

- a) Cualquier política de inclusión social debe tomar en cuenta que el empleo y los salarios inciden en la movilidad social y la identidad de las personas. Es decir, la lucha por la liberación del trabajo no es igual para todos y para la gran mayoría de ciudadanos, el no tener trabajo o empleo es un problema muy serio.
- b) El ámbito del empleo es cada vez más desregulado o, al menos, el Estado tiene dificultad en aprehenderlo, lo cual se ilustra en los altos índices de informalidad laboral en

los países latinoamericanos, dando por efecto que el uso del capital social escape al control del Estado.

- c) Esta situación conlleva la necesidad de analizar con mayor profundidad la sociedad civil tan diversa y desigual social, cultural y económicamente.
- d) En ese contexto, el concepto de “inclusión social” debe superar la visión de “integración” funcional centrada en la pobreza, como prioridad social que descuida las diversidades culturales. Es decir, la inclusión social solo será útil en la medida que acepte si no potencie las identidades culturales: en sociedades multiculturales la inclusión deberá ser intercultural.
- e) Por otro lado, las políticas públicas deben evitar concebir el capital social como la nueva gran respuesta a los problemas de inclusión laboral y reconocerlo como una alternativa más para enfrentarlos.

En cuanto a temas específicos del estudio podemos destacar:

- a) Se han identificados algunos grupos sociales con mayor o menor potencialidad de capital social ante el empleo, basado en los cuales el Estado puede impulsar o fortalecer una asociatividad más productiva o, en su defecto, limitar la conformación de determinados tipos de grupos y brindar a sus ciudadanos la posibilidad de participar de manera directa y activa en la producción de su bienestar. Por ejemplo, se ha mostrado que los grupos de defensa del medio ambiente son los que tienen en promedio mayor relación con el hecho de estar empleado. Este resultado toma mayor fuerza si se contrasta con el hecho de que este tipo de grupos es de poca participación

pero están conformados principalmente por mujeres en zonas urbanas. Es un resultado bastante común entre varios países que puede ser fruto de la creciente preocupación global por el deterioro del medio ambiente y las repercusiones del cambio climático en áreas rurales que son más vulnerables. En ese contexto sería de interés dar espacios para que jóvenes y mujeres desarrollen sus capacidades mediante estas prácticas participativas que identifican los problemas y buscan soluciones; hechos que podrían ser importantes para la sociedad y para la inclusión social y profesional de jóvenes y mujeres. Ahora bien, si la evidencia muestra que este fenómeno surge de las zonas urbanas sería importante que mujeres que trabajan en labores agrícolas y ganaderas puedan compartir y colaborar con gente joven de la ciudad con otro tipo de preparación y visión para poder coordinar medios de producción más favorables para la conservación del medio ambiente y la salud, creando alternativas y sistemas de protección al cambio climático. Este tipo de experiencias y sinergias podría ser beneficioso para todos.

- b) Por otra parte, se ha constatado que los jóvenes requieren más de capital social que los adultos, pero a su vez resultan ser los que más dudan de la participación en agrupaciones o directamente no participan. Este hecho ha sido mostrado en diversos estudios sobre juventud en América latina, donde ellos en general no son participativos, especialmente, en grupos grandes e institucionalizados como los partidos políticos, el Estado, sindicatos, Iglesia católica, etc., pero sí participan en grupos pequeños, flexibles o esporádicos. Entonces, aquí existe un problema que la política pública debe tomar muy en cuenta.
- c) Esta población enfrenta además altos grados

de desempleo, en los que el fomento de la participación en grupos o asociaciones tal vez puede ser una alternativa (sugerimos ver los informes de la OIJ, Organización Internacional de la Juventud).

- d) Entre regiones, las zonas rurales tienen dificultades en la valoración de la educación como elemento del capital social y cultural, y la percepción bastante cerrada frente a la participación en ciertos grupos y las sanciones negativas al respecto. Esto sugiere que las políticas públicas deban focalizar en estas regiones, tomando en cuenta el desempleo rural y la migración.
- e) Entre hombres y mujeres, estas últimas, a pesar de que diversos países impulsan políticas de equidad de género ante el empleo, aún tienen mayores dificultades. Asimismo, aunque sea muy reiterativo, el tema del desempleo, empleo no calificado, empleo informal, etc., está asociado con grupos sociales más pobres (que paradójicamente se les atribuye también mayores capitales sociales entre ellos) de la sociedad actual.
- f) Finalmente, el haber encontrado en el trabajo empírico de este documento, una importante correlación entre probabilidad de estar empleado y participar en grupos activistas de defensa de las minorías y medio ambiente, debe ser destacado. Es importante el fomento de agrupaciones con objetivos enfocados al beneficio social. El surgimiento de las mismas implica que son generadas por gente interesada en el bienestar social, generalmente, estas personas que inician estos grupos pueden ser no solo las más comprometidas sino las más capacitadas, o tener los medios para captar expertos que los guíen. Al reunir adeptos con los mismos intereses crean cohesión entre los mismos y

tienden a compartir y crear conocimiento. La particularidad de estas agrupaciones es que son de cantidades reducidas, tienen mayor compromiso y lazos más fuertes entre sus componentes, los objetivos fundados en el bien social hacen que las relaciones creadas en el grupo se conviertan en un capital social favorable. Es importante destacar que estos grupos deben ser activos y lograr sus objetivos que coadyuvan en la cohesión y relaciones positivas dentro del grupo. Por eso los gobiernos deberían fomentar, especialmente agrupaciones con equidad de género lideradas por mujeres que puede ser un incentivo importante en este grupo poblacional.



8. BIBLIOGRAFÍA

Atria Raul y Siles Marcelo (Coord.)(2003). *Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL - Michigan State University.

Azuero A. (2009). *Capital Social e Inclusión Social: algunos elementos para la política social en Colombia*. Cuadernos de administración. Bogotá: Universidad del Valle.

Bagnasco Arnaldo, et al., (2003). *El capital social. Instrucciones de uso*. Buenos Aires: FCE.

Banco Mundial. (2000). *Capital Social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo*. En el Web Site: <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/lirary/surveys.htm>. Obtenido el 15 de abril de 2013.

Bebbington, A. (2005). Estrategias de vida y estrategias de intervención: El capital social y los programas de superación de la pobreza. En *Aprender de la Experiencia: El capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL.

Bevort Antoine et Lallement Michel (2006). *Le capital social. Performance, équité et réciprocité*. Paris : La Découverte/MAUSS.

Bourdieu P. (1980). “Le capital social”. In: *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 31, 1980, pp. 2-3.

Broom. L. y P. Selznick. (1971). *Sociología*. México: C.E.C.S.A. Harper and Row, Publishers, INC.

Carlo Carol (2013). “Grupos económicos en el comercio de importaciones: Cobija, migración y zona franca”. En: *T’inkazos/Revista Boliviana de Ciencias Sociales*. No 33, pp. 47-66.

Castillo, M. (2004). *Determinantes de la probabilidad de estar desempleado en el área metropolitana de Cali: Evidencia micro y macroeconómicas en el período 1988-1998*. Documento de Trabajo N° 73. Cali, Colombia: CIDSE-Universidad del Valle.

Coleman J. (2000). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Coleman, James (1988). “Social Capital in the Creation of Human Capital”. *The American*

- Journal of Sociology*, Vol. 94, pp. S95-S120
URL: <http://www.jstor.org/stable/2780243>
Accessed: 02/09/2009 13:36
- De la Garza Toledo, Enrique (Comp.) (2000). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Durston J., López, E. (2006). *Capital Social y Gestión Participativa en Pátzcuaro*. Revista de la CEPAL No. 90. México: CEPAL.
- Figueroa, A. (2000). La exclusión social como una teoría de distribución. En: E. Gacitúa, C. Sojo y S. Davis (edit.). *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO-World Bank.
- Forni, P., Siles M. y Barreiro, L. (2004) *¿Qué es el capital social y cómo analizarlo en contextos de exclusión social y pobreza? Estudios de Caso en Buenos Aires, Argentina*. Research Report No. 35.
- Fukuyama F. (2003). "Capital social y desarrollo: la agenda venidera". En: Atria R. y Siles M. (Coord.) (2003). *Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL - Michigan State University.
- Galeano, L. (2004). *Capital social, agricultura familiar y empleo*. Documento de Trabajo 7. Asunción: CIS/CADEP – Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Toronto.
- Gallart, María Antonieta (2003). *La formación para el trabajo y los jóvenes en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- García, D. (2009). *Capital Social y Mercado Laboral de los jóvenes pobres*. Trabajo de Tesis. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Greene, W. (2012). *Econometric Analysis*. New Jersey: Prentice Hall. Seventh Edition.
- Jackson M. (2008). *Social and Economic Networks*. New Jersey: Princeton University Press.
- Jiménez, Z. Elizabeth (2009). *Estratificación y calidad del empleo en el mercado de trabajo de Bolivia*. La Paz: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2010 / Documento de Trabajo 11/2010.
- Kern Horst et Schumann Michael (1989). *La fin de la division du travail ? La rationalisation dans production industrielle*. Paris : La Maison des Sciences de l'Homme.

- Kliksberg, B. y Tomassini L. (2000). *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*. Buenos Aires, Argentina: BID-INTAL.
- Longo, M.E. (2003). Lo que queda a los jóvenes. *Capital social, trabajo y juventud en varones pobres del Gran Buenos Aires Argentina*. Documento de trabajo. Buenos Aires: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales IDCISO.
- Madero I. y Mora C. (2011). “*Capital Social e Inclusión Laboral. Una aproximación a las trayectorias de ascendencia laboral de migrantes peruanos en Chile*”. Revista Latinoamericana POLIS. Santiago de Chile: Centro de Investigación, Sociedad y Políticas Públicas (CISPO).
- Marrero, A. (s/f). *Puentes hacia ninguna parte. Juventud, Educación y Empleo en el Uruguay de la crisis (Documento de trabajo)*. Montevideo: Universidad de la República.
- Mauss, Marcel (2009). *Ensayo sobre el don*. Buenos Aires: Katz.
- Medeiros et al., (2013). “Institucionalidades y estrategias económicas del comercio popular”. En: *T'inkazos/Revista Boliviana de Ciencias Sociales*. No 33, pp. 27-46.
- Mincer, J. A. (1974). *Schooling, experience, and earnings*. New York: Columbia University Press.
- Molina G. Gray, et al. (1999). *Pobreza y activos en Bolivia: ¿Qué rol juega el capital social?* Fundación Diálogo y BID. Working Paper R-356.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económico.
- Offe, Claus (1992). *La sociedad del trabajo: problemas estructurales y perspectivas de futuro*, Madrid: Alianza Editorial.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). *Lanzamiento del programa de FORLAC 2013* (www.oit.org).
- Piore Michael et Sabel Charles (1984). *Les chemins de la prospérité. De la production de masse à la spécialisation souple*. Paris : Hachette/ Mutations.
- Portes A. y Vickstrom E. (2012). « Diversidad, capital social y cohesión ». RES n° 17, pp. 83-107 (Traducción con permiso de *Annual Review of Sociology*. Traducción de Trinidad Noguera). <http://www.fes-web.org/uploads/files/res/res17/05.pdf>
- Portes Alejandro (2000). “*The two meanings of social capital*”. *Sociological Forum*. Vol. 15, No 1, pp. 1-12.
- Portes Alejandro (2004). “*Capital social: promesas y obstáculos para su papel en el desarrollo*”. En: Portes A. (2004). *El desarrollo futuro de América Latina*. Bogotá: ILSA.
- Pries Ludger (2000), “Teoría sociológica del mercado de trabajo”. En: De la Garza Toledo, Enrique (Comp.). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 511-679.
- Puig, J. (s/f). *Capital social reticular: empleo, autoempleo y emprendimiento, en los egresados de la educación superior*. Proyecto de Investigación. Medellín, Colombia: Agenda de Estudios e la Ciudad de Medellín.
- Putnam, R. (1993). *The Prosperous Community. Social Capital and Public Life. The American Prospect*. 3. <http://epn.org/prospect/13/13putn.html>. Obtenido el 20 de junio de 2013.
- Rau V. Hugo (2006). *La sociología de los mercados laborales en los estudios sobre el empleo agrícola*. Gaceta Laboral, V.12, N.3 Maracaibo.

Ribeiro, Eliana et al., (2009). *Juventudes Sudamericanas: diálogos para construir la democracia regional*. Informe Regional de Encuesta. Rio de Janeiro: Instituto Brasileño de Estudios Socioeconómicos (IBASE).

Rist Gilbert (2000). “La cultura y el capital social: ¿cómplices o víctimas del “desarrollo”?”. En: Kliksberg, B. y Tomassini L. (2000). *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*. Buenos Aires: BID-INTAL.

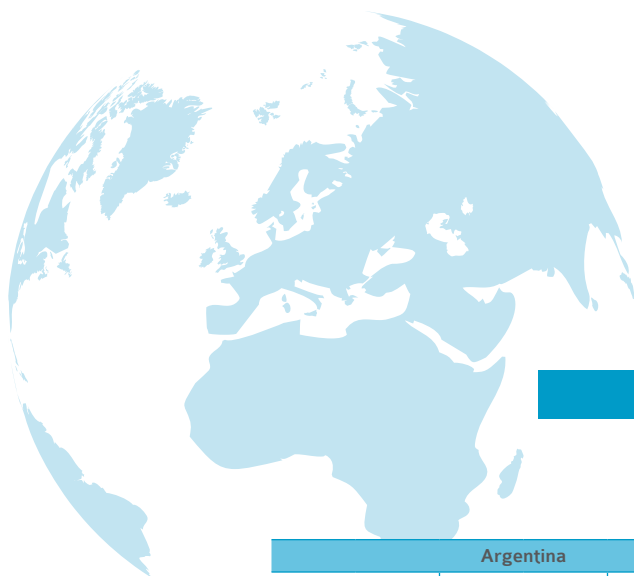
Segovia Diego et al. (2009). *Sociedades sudamericanas: lo que dicen jóvenes y adultos sobre juventudes*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análisis Sociales y Económicos (IBASE)/POLIS.

Spence, M. (1973). “Job market signaling”. *The Quarterly Journal of Economics*. 87 (3):355-374.

Sudarsky, John. (2003). El Capital Social de Colombia: Principales Hallazgos. En *Reflexiones sobre la Investigación Social en Ciencias Sociales y Estudios Políticos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Tonnies, Ferdinand (2011). *Comunidad y asociación*. Madrid: Minerva.

Woolcok M. y Deepa N. (2000). *Capital Social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre el desarrollo*. En el Web Site: <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/library/surveys.html>. (Obtenido el 11 de enero de 2013).



9. ANEXOS

Anexo 1: Regresiones probit

		Argentina						Bolivia					
				Rural		Urbano				Rural		Urbano	
Experiencia		0,018***	0,017***	0,016	0,012	0,019***	0,018***	0,031***	0,029***	0,053***	0,045***	0,026***	0,026***
		(0,004)	(0,004)	(0,016)	(0,013)	(0,004)	(0,004)	(0,005)	(0,005)	(0,013)	(0,012)	(0,005)	(0,005)
Hombre		0,384***	0,412***	0,699**	0,659**	0,365***	0,390***	0,452***	0,462***	0,205	0,329**	0,528***	0,504***
		(0,080)	(0,079)	(0,347)	(0,278)	(0,084)	(0,083)	(0,094)	(0,089)	(0,179)	(0,166)	(0,114)	(0,109)
Primaria incompleta		-4,127***	-4,095***	1,964***	-3,674***	-3,909***	-4,138***	-0,462	-0,514	0,267	0,212	-4,328***	-3,897***
		(0,169)	(0,176)	(0,686)	(0,446)	(0,178)	(0,189)	(0,473)	(0,458)	(0,590)	(0,564)	(0,256)	(0,188)
Primaria completa		-4,054***	-4,017***	1,957**	-3,378***	-3,850***	-4,079***	-0,824*	-0,873*	0,001	-0,041	-4,749***	-4,319***
		(0,155)	(0,162)	(0,797)	(0,393)	(0,159)	(0,172)	(0,479)	(0,465)	(0,601)	(0,576)	(0,257)	(0,200)
Secundaria		-4,203***	-4,172***	1,302**	-3,901***	-3,959***	-4,195***	-0,722	-0,771*	0,395	0,271	-4,642***	-4,235***
		(0,148)	(0,159)	(0,562)	(0,452)	(0,152)	(0,169)	(0,472)	(0,459)	(0,615)	(0,593)	(0,222)	(0,148)
Superior		-4,205***	-4,186***	+	-4,620***	-3,916***	-4,163***	-0,532	-0,565	0,347	0,312	-4,419***	-4,014***
		(0,177)	(0,183)		(0,600)	(0,183)	(0,193)	(0,476)	(0,463)	(0,614)	(0,594)	(0,229)	(0,162)
Tercil de ingreso medio		-0,413***	-0,427***	-1,270	-1,081*	-0,392***	-0,408***	-0,253**	-0,224**	-0,35	-0,289	-0,250**	-0,226*
		(0,104)	(0,103)	(0,773)	(0,555)	(0,106)	(0,105)	(0,109)	(0,107)	(0,236)	(0,236)	(0,126)	(0,124)
Tercil de ingreso más bajo		-0,807***	-0,820***	-2,281***	-1,463***	-0,792***	-0,807***	-0,296**	-0,282**	-0,31	-0,318	-0,321**	-0,307**
		(0,109)	(0,107)	(0,809)	(0,566)	(0,111)	(0,109)	(0,117)	(0,117)	(0,244)	(0,254)	(0,142)	(0,142)
Blanco		0,116	0,131	-0,628	-0,352	0,166*	0,189**						
		(0,093)	(0,091)	(0,383)	(0,309)	(0,097)	(0,096)						
Mestizo													
Originario								0,154*	0,168*	-0,511**	-0,395*	0,234**	0,233**
							(0,093)	(0,091)	(0,236)	(0,231)	(0,107)	(0,107)	
Afro													
Asociación comunitaria, junta de vecinos o sociedad de amigos del barrio	Ya participó	-0,099		-1,467***		-0,049		0,000		-0,246		0,080	
		(0,120)		(0,523)		(0,128)		(0,119)		(0,224)		(0,143)	
	Participa	0,012		-0,01		0,019		-0,217*		-0,399*		-0,226	
		(0,203)		(0,645)		(0,218)		(0,123)		(0,224)		(0,154)	
Partido Político	Ya participó	0,028		1,217***		-0,028		-0,095		-0,184		-0,08	
		(0,124)		(0,463)		(0,131)		(0,132)		(0,260)		(0,157)	
	Participa	0,361		+		0,212		-0,053		0,118		-0,214	
		(0,276)				(0,293)		(0,206)		(0,331)		(0,259)	

		Argentina						Bolivia					
				Rural		Urbano				Rural		Urbano	
Grupo de defensa del medio ambiente o ecológico	Ya participó	0,551**	0,467*	1,172*		0,570**	0,528**	0,244		1,547***	1,162***	0,018	0,033
		(0,253)	(0,243)	(0,671)		(0,281)	(0,264)	(0,162)		(0,385)	(0,430)	(0,184)	(0,179)
	Participa	0,880**	0,760*	+		0,806*	0,747*	-0,209		-0,13	-0,137	-0,374*	-0,320*
		(0,418)	(0,438)			(0,419)	(0,438)	(0,190)		(0,367)	(0,348)	(0,216)	(0,188)
Entidad o grupo que trabaja en defensa de grupos o minorías	Ya participó	-0,257		0,359		-0,294		-0,285		-0,686*		-0,192	
		(0,214)		(0,741)		(0,226)		(0,197)		(0,361)		(0,247)	
	Participa	-0,193		-0,922		-0,053		-0,031		0,244		-0,068	
		(0,302)		(0,857)		(0,333)		(0,272)		(0,651)		(0,287)	
ONG en defensa de los Derechos Humanos	Ya participó	0,224		-1,145		0,543		0,247		0,493		0,256	
		(0,269)		(0,769)		(0,351)		(0,210)		(0,560)		(0,233)	
	Participa	-0,533		+		-0,529		0,273		-0,377		0,549*	
		(0,436)				(0,447)		(0,311)		(0,722)		(0,329)	
Movimiento o asociación del campo	Ya participó	0,075		0,87		0,055		0,404**	0,310*	0,605**		0,371	
		(0,225)		(0,721)		(0,266)		(0,167)	(0,158)	(0,271)		(0,231)	
	Participa	+		+		+		0,307	0,207	0,266		0,329	
							(0,196)	(0,180)	(0,269)		(0,305)		
Grupo Religioso	Ya participó	-0,107		-0,743*		-0,097		-0,172		-0,551**	-0,550***	-0,078	
		(0,117)		(0,405)		(0,124)		(0,118)		(0,234)	(0,209)	(0,138)	
	Participa	-0,138		1,085*		-0,188		-0,036		-0,360*	-0,272	0,108	
		(0,129)		(0,597)		(0,136)		(0,108)		(0,213)	(0,189)	(0,128)	
Grupo de Recreación Deportes	Ya participó	0,003	-0,017	0,115		-0,014	-0,035	-0,18		-0,059		-0,224	
		(0,100)	(0,093)	(0,446)		(0,104)	(0,097)	(0,121)		(0,250)		(0,142)	
	Participa	0,364***	0,348***	0,250		0,378**	0,354**	-0,001		0,295		-0,106	
		(0,139)	(0,133)	(0,385)		(0,150)	(0,144)	(0,115)		(0,222)		(0,140)	
Constante		4,998***	4,934***	1,248	5,855***	4,692***	4,888***	1,301***	1,204**	1083	1,069*	5,124***	4,629***
		(0,196)	(0,199)	(0,842)	(0,790)	(0,197)	(0,206)	(0,492)	(0,475)	(0,661)	(0,639)	(0,253)	(0,191)
N		1.737	1.754	141	157	1.585	1.597	1.506	1.506	547	547	959	959
Pseudo R^2		0,121	0,117	0,326	0,190	0,124	0,119	0,127	0,112	0,225	0,187	0,125	0,108

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

(+) No existe dispersión suficiente, la variable predice perfectamente la variable dependiente.

Anexo 2: Regresiones probit

		Brasil						Chile					
				Rural		Urbano				Rural		Urbano	
Experiencia		0,029***	0,028***	0,032***	0,027***	0,030***	0,030***	0,037***	0,036***	0,039***	0,039***	0,038***	0,037***
		(0,003)	(0,003)	(0,009)	(0,008)	(0,004)	(0,004)	(0,005)	(0,005)	(0,013)	(0,012)	(0,005)	(0,005)
Hombre		0,447***	0,478***	0,344*	0,332*	0,456***	0,464***	0,520***	0,564***	0,571**	0,794***	0,524***	0,547***
		(0,063)	(0,061)	(0,183)	(0,177)	(0,068)	(0,065)	(0,091)	(0,084)	(0,261)	(0,239)	(0,100)	(0,092)
Primaria incompleta		0,202	0,191	0,421	0,408	0,146	0,134	0,241	0,322	0,312	0,723	-3,720***	-3,612***
		(0,140)	(0,139)	(0,270)	(0,263)	(0,166)	(0,167)	(0,391)	(0,383)	(0,602)	(0,550)	(0,222)	(0,187)
Primaria completa		0,352**	0,344**	0,443	0,396	0,326*	0,325*	0,390	0,473	0,215	0,778	-3,518***	-3,411***
		(0,161)	(0,160)	(0,366)	(0,342)	(0,188)	(0,187)	(0,387)	(0,379)	(0,599)	(0,554)	(0,218)	(0,173)
Secundaria		0,347**	0,327**	0,559*	0,453	0,302*	0,301*	0,304	0,401	-0,081	0,516	-3,578***	-3,458***
		(0,149)	(0,147)	(0,321)	(0,301)	(0,176)	(0,175)	(0,385)	(0,377)	(0,583)	(0,534)	(0,213)	(0,170)
Superior		0,229	0,226	0,849	0,798	0,147	0,165	0,452	0,542	0,110	0,577	-3,435***	-3,322***
		(0,173)	(0,171)	(0,577)	(0,521)	(0,198)	(0,197)	(0,400)	(0,391)	(0,663)	(0,622)	(0,240)	(0,201)
Tercil de ingreso medio		-0,270***	-0,276***	0,107	0,125	-0,312***	-0,305***	-0,447***	-0,421***	-0,789**	-0,859***	-0,394***	-0,371***
		(0,087)	(0,087)	(0,328)	(0,330)	(0,091)	(0,091)	(0,112)	(0,110)	(0,332)	(0,328)	(0,119)	(0,118)
Tercil de ingreso más bajo		-0,656***	-0,658***	-0,171	-0,136	-0,750***	-0,745***	-0,825***	-0,821***	-1,316***	-1,372***	-0,768***	-0,772***
		(0,090)	(0,090)	(0,314)	(0,318)	(0,096)	(0,095)	(0,111)	(0,109)	(0,324)	(0,342)	(0,118)	(0,117)
Blanco													
Mestizo													
Originario													
Afro		-0,154**	-0,152*	-0,137	-0,123	-0,142*	-0,140*						
		(0,078)	(0,078)	(0,229)	(0,219)	(0,084)	(0,084)						
Asociación comunitaria, junta de vecinos o sociedad de amigos del barrio	Ya participó	-0,035		-0,418		-0,014		0,196		0,154	-0,059	0,211	
		(0,091)		(0,295)		(0,097)		(0,153)		(0,413)	(0,392)	(0,165)	
	Participa	-0,060		-0,304		-0,040		0,014		0,594*	0,771***	-0,074	
		(0,152)		(0,254)		(0,201)		(0,133)		(0,352)	(0,294)	(0,147)	
Partido Político	Ya participó	-0,007		0,379		-0,042		-0,591***	-0,576***	-1,454*	-1,310*	-0,424*	-0,473**
		(0,101)		(0,336)		(0,105)		(0,214)	(0,200)	(0,761)	(0,701)	(0,224)	(0,208)
	Participa	0,031		-0,353		0,117		-0,332	-0,326	-2,165**	-2,005**	-0,086	-0,196
		(0,143)		(0,326)		(0,164)		(0,281)	(0,268)	(0,897)	(0,809)	(0,286)	(0,275)
Grupo de defensa del medio ambiente o ecológico	Ya participó	-0,012	-0,028	-0,501		0,053	0,059	0,133		+		-0,048	
		(0,127)	(0,124)	(0,389)		(0,134)	(0,130)	(0,214)				(0,227)	
	Participa	0,539*	0,547*	+		0,497	0,570*	-0,468		+		-0,546	
		(0,301)	(0,295)			(0,306)	(0,302)	(0,328)				(0,366)	
Entidad o grupo que trabaja en defensa de grupos o minorías	Ya participó	0,029	0,003	0,391		-0,009	-0,011	-0,079		+	-0,852	0,014	
		(0,169)	(0,160)	(0,532)		(0,176)	(0,169)	(0,254)			(0,716)	(0,279)	
	Participa	0,767**	0,759**	+		0,681*	0,753**	-0,005		+	-1,740***	0,248	
		(0,352)	(0,350)			(0,349)	(0,353)	(0,351)			(0,642)	(0,387)	

		Brasil						Chile					
				Rural		Urbano				Rural		Urbano	
ONG en defensa de los Derechos Humanos	Ya participó	-0,021		0,192		0,005		-0,171		+		-0,243	
		(0,170)		(0,774)		(0,176)		(0,313)			(0,322)		
	Participa	0,225		-1,709*		0,477		0,020		+		0,011	
		(0,337)		(0,959)		(0,388)		(0,468)			(0,455)		
Movimiento o asociación del campo	Ya participó	-0,038	-0,063	-0,377		-0,027		-0,235		0,328		-0,300	
		(0,137)	(0,132)	(0,328)		(0,150)		(0,252)		(0,786)		(0,278)	
	Participa	0,586*	0,595*	0,424		0,544		0,409		+		0,089	
		(0,323)	(0,312)	(0,397)		(0,554)		(0,615)			(0,702)		
Grupo Religioso	Ya participó	-0,146*		0,03		-0,165**	-0,153**	-0,227*	-0,253**	-0,399		-0,194	-0,230*
		(0,077)		(0,237)		(0,082)	(0,077)	(0,119)	(0,114)	(0,341)		(0,131)	(0,125)
	Participa	-0,129		0,179		-0,167**	-0,150*	-0,010	0,006	-0,096		-0,013	-0,009
		(0,080)		(0,246)		(0,085)	(0,083)	(0,131)	(0,127)	(0,403)		(0,143)	(0,139)
Grupo de Recreación Deportes	Ya participó	0,059		0,148	0,094	0,063		-0,055		-0,492		-0,059	
		(0,076)		(0,253)	(0,229)	(0,080)		(0,113)		(0,365)		(0,121)	
	Participa	0,126		0,914***	0,877***	0,013		0,230**		0,384		0,179	
		(0,101)		(0,324)	(0,273)	(0,107)		(0,116)		(0,302)		(0,128)	
Constante		0,400**	0,375**	-0,050	-0,036	0,468**	0,476**	0,167	0,106	0,552	0,011	4,046***	3,951***
		(0,178)	(0,177)	(0,464)	(0,465)	(0,202)	(0,202)	(0,406)	(0,397)	(0,666)	(0,637)	(0,256)	(0,223)
N		2.733	2.733	341	355	2.378	2.378	1.377	1.377	172	195	1.182	1.182
PseudoR^2		0,127	0,125	0,145	0,113	0,138	0,135	0,169	0,161	0,234	0,220	0,169	0,161

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

(+) No existe dispersión suficiente, la variable predice perfectamente la variable dependiente.

Anexo 3: Regresiones probit

		Paraguay						Uruguay					
				Rural		Urbano				Rural		Urbano	
Experiencia		0,025***	0,025***	0,039***	0,038***	0,021***	0,021***	0,020***	0,020***	0,002	-0,011	0,020***	0,020***
		(0,004)	(0,004)	(0,008)	(0,007)	(0,005)	(0,005)	(0,004)	(0,004)	(0,032)	(0,016)	(0,004)	(0,004)
Hombre		0,374***	0,389***	0,407**	0,499***	0,353***	0,349***	0,413***	0,396***	0,902	0,781	0,381***	0,355***
		(0,087)	(0,082)	(0,168)	(0,151)	(0,107)	(0,100)	(0,086)	(0,084)	(0,717)	(0,536)	(0,087)	(0,085)
Primaria incompleta		-0,266	-0,284	-0,195	-0,039	-0,627	-0,645	-0,446**	-0,464**	-0,027	0,100	-0,457*	-0,532**
		(0,314)	(0,326)	(0,411)	(0,425)	(0,483)	(0,505)	(0,225)	(0,222)	(1213,000)	(0,620)	(0,238)	(0,237)
Primaria completa		-0,457	-0,473	0,230	0,463	-1,010***	-1,017**	-0,479***	-0,481***	0,273	0,361	-0,490***	-0,519***
		(0,334)	(0,345)	(0,481)	(0,499)	(0,490)	(0,516)	(0,147)	(0,145)	(0,949)	(0,630)	(0,148)	(0,146)
Secundaria		-0,556*	-0,599*	-0,428	-0,158	-0,963**	-1,012**	-0,447***	-0,453***	+	+	-0,456***	-0,472***
		(0,320)	(0,331)	(0,439)	(0,445)	(0,479)	(0,504)	(0,130)	(0,129)			(0,131)	(0,129)
Superior		-0,310	-0,368	0,337	0,509	-0,721	-0,774	+	+	+	+	+	+
		(0,348)	(0,356)	(0,686)	(0,704)	(0,501)	(0,523)						
Tercil de ingreso medio (0,103)		-0,375***	-0,368***	-0,702***	-0,649***	-0,365***	-0,353***	-0,215*	-0,213*	-4,959***	-4,948***	-0,191*	-0,192*
		(0,103)	(0,103)	(0,251)	(0,234)	(0,118)	(0,118)	(0,112)	(0,111)	(0,836)	(0,607)	(0,114)	(0,112)
Tercil de ingreso más bajo (0,106)		-0,591***	-0,579***	-1,001***	-0,958***	-0,570***	-0,561***	-0,763***	-0,760***	-5,124***	-5,154***	-0,755***	-0,756***
		(0,106)	(0,106)	(0,227)	(0,218)	(0,132)	(0,131)	(0,111)	(0,110)	(0,743)	(0,614)	(0,113)	(0,112)
Blanco (0,121)		-0,151	-0,136	0,196	0,159	-0,300**	-0,321**						
		(0,121)	(0,118)	(0,239)	(0,243)	(0,142)	(0,138)						
Mestizo								-0,265**	-0,267**	+	+	-0,297***	-0,281**
								(0,113)	(0,112)			(0,115)	(0,113)
Originario													
Afro													
Asociación comunitaria, junta de vecinos o sociedad de amigos del barrio	Ya participó	0,179*	0,176*	-0,071		0,286**	0,259**	0,137		-1442		0,193	
		(0,103)	(0,100)	(0,203)		(0,123)	(0,119)	(0,138)		(0,966)		(0,146)	
	Participa	0,425***	0,403***	0,388		0,490***	0,388**	-0,053		+		-0,069	
		(0,134)	(0,126)	(0,243)		(0,165)	(0,155)	(0,198)				(0,203)	
Partido Político	Ya participó	0,056		-0,01		0,062		-0,301**		0,530		-0,317**	
		(0,100)		(0,183)		(0,124)		(0,123)		(0,918)		(0,127)	
	Participa	-0,073		0,186		-0,165		-0,170		+		-0,196	
		(0,147)		(0,317)		(0,171)		(0,215)				(0,218)	
Grupo de defensa del medio ambiente o ecológico	Ya participó	-0,150	-0,169	-0,664***	-0,574***	0,016	-0,014	0,477**	0,500**	+		0,405**	
		(0,126)	(0,124)	(0,244)	(0,217)	(0,150)	(0,151)	(0,201)	(0,196)			(0,203)	
	Participa	0,512**	0,486**	0,410	0,357	0,627**	0,632**	+	+	+		+	
		(0,237)	(0,232)	(0,407)	(0,365)	(0,300)	(0,288)						
Entidad o grupo que trabaja en defensa de grupos o minorías	Ya participó	-0,155		1,331**		-0,245		0,257		+		0,230	
		(0,210)		(0,565)		(0,236)		(0,287)				(0,290)	
	Participa	-0,266		-0,462		-0,160		0,410		+		0,418	
		(0,299)		(0,468)		(0,353)		(0,688)				(0,689)	

		Paraguay						Uruguay					
				Rural		Urbano				Rural		Urbano	
ONG en defensa de los Derechos Humanos	Ya participó	-0,130		-1,059**		0,039		0,023		+		0,057	
		(0,199)		(0,456)		(0,244)		(0,209)			(0,213)		
	Participa	0,145		0,581		0,009		0,341		+		0,386	
		(0,398)		(0,583)		(0,487)		(0,403)			(0,410)		
Movimiento o asociación del campo	Ya participó	0,249		0,365		0,083		-0,602***	-0,535***	+		-0,715***	-0,476***
		(0,182)		(0,336)		(0,239)		(0,188)	(0,186)		(0,192)	(0,182)	
	Participa	0,028		-0,850**		0,445		0,785	0,841	+		0,596	0,744
		(0,249)		(0,373)		(0,390)		(0,490)	(0,519)		(0,521)	(0,548)	
Grupo Religioso	Ya participó	-0,012		-0,099		-0,026		0,202		0,373		0,213	
		(0,108)		(0,213)		(0,129)		(0,142)		(0,893)		(0,148)	
	Participa	-0,062		-0,032		-0,166		0,191		-0,234		0,168	
		(0,105)		(0,197)		(0,125)		(0,163)		(1,090)		(0,170)	
Grupo de Recreación Deportes	Ya participó	-0,134		0,170		-0,195		-0,039		-0,355		-0,027	
		(0,105)		(0,212)		(0,127)		(0,100)		(1,110)		(0,103)	
	Participa	0,015		0,335		-0,074		-0,027		-0,462		-0,001	
		(0,114)		(0,210)		(0,140)		(0,125)		(0,900)		(0,129)	
Constante		1,016***	0,973***	1,066**	0,900*	1,455***	1,345***	1,129***	1,137***	5,379***	5,596***	1,133***	1,186***
		(0,338)	(0,344)	(0,512)	(0,503)	(0,496)	(0,511)	(0,143)	(0,135)	(1015,000)	(0,660)	(0,144)	(0,135)
N		1.491	1.491	528	528	963	963	1.362	1.362	40	55	1.290	1.308
PseudoR^2		0,136	0,131	0,223	0,186	0,136	0,128	0,139	0,131	0,300	0,178	0,140	0,130

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

(+) No existe dispersión suficiente, la variable predice perfectamente la variable dependiente.

Anexo 4: Regresión de todos los países

		Todos	
Experiencia		0,026***	0,026***
		(0,002)	(0,002)
Hombre		0,419***	0,418***
		(0,033)	(0,033)
Primaria incompleta		0,123	0,122
		(0,111)	(0,111)
Primaria completa		0,067	0,066
		(0,115)	(0,115)
Secundaria		0,066	0,066
		(0,112)	(0,112)
Superior		0,198*	0,199*
		(0,119)	(0,119)
Tercil de ingreso medio		-0,314***	-0,313***
		(0,041)	(0,041)
Tercil de ingreso más bajo		-0,677***	-0,677***
		(0,042)	(0,042)
Urbano		-0,208***	-0,207***
		(0,046)	(0,045)
Asociación comunitaria, junta de vecinos o sociedad de amigos del barrio	Ya participó	0,042	
		(0,046)	
	Participa	0,009	
		(0,059)	
Partido Político	Ya participó	-0,064	
		(0,049)	
	Participa	-0,032	
		(0,076)	
Grupo de defensa del medio ambiente o ecológico	Ya participó	0,086	0,077
		(0,065)	(0,062)
	Participa	0,179	0,190*
		(0,111)	(0,107)
Entidad o grupo que trabaja en defensa de grupos o minorías	Ya participó	-0,101	
		(0,086)	
	Participa	0,047	
		(0,131)	
ONG en defensa de los Derechos Humanos	Ya participó	0,037	
		(0,087)	
	Participa	0,119	
		(0,154)	

		Todos	
Movimiento o asociación del campo	Ya participó	0,023	0,013
		(0,074)	(0,072)
	Participa	0,320**	0,330***
		(0,125)	(0,123)
Grupo Religioso	Ya participó	-0,094**	-0,098**
		(0,043)	(0,042)
	Participa	-0,054	-0,055
		(0,044)	(0,044)
Grupo de Recreación Deportes	Ya participó	-0,018	-0,02
		(0,040)	(0,039)
	Participa	0,088*	0,088*
		(0,045)	(0,045)
Brasil		-0,044	-0,042
		(0,050)	(0,050)
Chile		-0,194***	-0,189***
		(0,056)	(0,055)
Bolivia		0,047	0,052
		(0,062)	(0,061)
Paraguay		-0,163***	-0,165***
		(0,062)	(0,061)
Uruguay		-0,106*	-0,108*
		(0,056)	(0,056)
Constante		0,844***	0,841***
		(0,134)	(0,134)
N		10.243	10.243
PseudoR^2		0,118	0,117

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01



INVESTIGACIÓN 3

I conferencia regional

Multiculturalidad e inclusión social

Investigación: ¿Cómo incluir a los pueblos indígenas andinos?
*Avances, desafíos y lecciones aprendidas del otorgamiento de
derechos de consulta en el Perú y Bolivia*

por *Gerardo Damonte* (Antropólogo, Investigador Principal GRADE)
y *Manuel Glave* (Economista, Investigador Principal GRADE)

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Dirección: Avenida Grau 915, Barranco – Lima – Perú
Tel.: 51-1-2479988
www.grade.org.pe

¿CÓMO INCLUIR A LOS PUEBLOS INDÍGENAS ANDINOS?

Avances, desafíos y lecciones aprendidas del otorgamiento de derechos de consulta en el Perú y Bolivia

por Gerardo Damonte y Manuel Glave





1. INTRODUCCIÓN

La incorporación de la consulta previa a los pueblos indígenas como mecanismo estatal para promocionar la participación e inclusión social, ha sido un reclamo visible del movimiento indígena internacional desde las últimas décadas¹. En el 2011 el gobierno peruano, siguiendo una tendencia regional de otorgamiento de derechos indígenas, promulga la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios. Sin embargo la implementación de esta ley en el Perú, como ha ocurrido en otros países de la región, ha encontrado serias dificultades y ha generado debates que van más allá del plano legal. En particular, la manera de entender lo indígena y sus implicancias, especialmente en la región andina, ha probado ser un tema de controversia y conflicto.

En el marco de los desafíos que enfrentan los países andinos para establecer ciudadanías multiculturales sobre la base de derechos diferenciados, nos planteamos dos preguntas específicas que son las que guían el presente artículo ¿Por qué esta ley tiene dificultades para otorgar a la población andina derechos indígenas

a la consulta previa? ¿En qué medida estos derechos pueden ser vistos como mecanismos de inclusión social o política?

Nuestro análisis parte de la hipótesis que la Ley de Consulta no es efectiva como herramienta legal de inclusión en tanto no se encuentre en concordancia con las políticas indígenas generales de cada Estado. A partir de esta premisa, el artículo argumenta que en los casos peruano y boliviano, las iniciativas de brindar derechos de consulta a poblaciones indígenas andinas terminan no teniendo el necesario soporte político e institucional para convertirse en un medio de inclusión política o social. En particular planteamos que la Ley de Consulta Previa surge en el marco del paradigma de multiculturalismo liberal, que no es asumido completamente ni por los Estados ni por la población andina. Por ello, la reglamentación e implementación legal de la consulta es contestada tanto por las visiones “restrictivas” que niegan la existencia de indígenas en los Andes, como por las visiones “amplias” que consideran a la gran mayoría de población andina como indígena en la medida que ha sido históricamente “subalternizada”. Desde el

¹ <http://servindi.org/actualidad/51049>

Estado, foco de nuestro análisis, consideramos que la inconsistencia e “hibridez” de las políticas indígenas, que han hecho fracasar hasta ahora la implementación de la Ley de Consulta, tienen tanto raíces políticas e históricas como problemas institucionales irresueltos.

En Sudamérica la reglamentación de mecanismos de consulta previa a pueblos indígenas es una novedad, en particular en la región andina. A lo largo de la historia republicana, los Estados han establecido políticas indígenas de aniquilamiento e invisibilización, como en Argentina y Chile, o de subordinación y *desindigenización*, como en la región andina. Es recién en las últimas décadas del siglo XX que algunos Estados sudamericanos comienzan a virar sus políticas hacia una mayor aceptación y reconocimiento legal de la existencia de pueblos indígenas con derechos especiales, como el derecho de consulta. Como señala Turner (2003), la consolidación del capitalismo liberal global como sistema hegemónico mundial, es una consecuencia de la crisis de los proyectos culturales homogenizantes emprendidos bajo el modelo clásico de construcción de los Estado-Nación. El nuevo paradigma llama a la aceptación

de la diversidad cultural como mecanismo de inserción al mercado de poblaciones antes marginadas por los aparatos estatales. En este contexto, el movimiento indigenista global logra poner en la agenda internacional la necesidad de establecer mecanismos internacionales de reconocimiento y derechos especiales -como el de consulta- a los pueblos indígenas históricamente marginalizados política y culturalmente en los proyectos nacionales de desarrollo.

El Convenio 169 de la OIT² suscrito y ratificado por varios países latinoamericanos es quizá el resultado legal más concreto del posicionamiento

² El Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) planteado en 1989 como un instrumento jurídico internacional vinculante que se encuentra abierto para su ratificación y trata específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Entre los objetivos del Convenio está la identificación y reconocimiento de los pueblos indígenas, así como la implementación de medidas especiales y derechos de consulta a favor de dichas poblaciones. Una vez que se ratifica el Convenio, el país que así lo hace cuenta con un año para alinear la legislación, políticas y programas antes de que el mismo devenga jurídicamente vinculante. Ver: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>

del movimiento indígena global. Con la firma de este convenio los Estados se comprometen a reconocer a los pueblos indígenas, sus territorios ancestrales y su derecho especial a consulta previa si se quiere intervenir en estos. Como señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “el Convenio exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados en relación con los temas que los afectan. También exige que estos pueblos puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que los afectan”³. Según este convenio, sin embargo, el derecho a consulta no implica derecho a veto, por lo que se trata de un mecanismo de reconocimiento de la persistencia de la diferencia cultural (preexistente a la formación del Estado) y de reconocimiento de derechos políticos aunque limitados por la inexistencia del veto.

Sin embargo, en países como Bolivia y Ecuador la agenda indígena fue más allá del reconocimiento a la diferencia para exigir mayor poder y autonomía política (Selverston-Sher 2001). Así, surgen agendas autonómicas y *etnonacionalistas* que sobrepasan los objetivos planteados en el Convenio 169. Es en este contexto que distintos grupos de la sociedad civil, como las organizaciones indígenas, realizan una reinterpretación del Convenio 169 y sus conceptos básicos —como los de pueblo indígena y derecho de consulta—, con el fin de darle un sentido reivindicativo más amplio. Por ello, la reglamentación e implementación de la ley de consulta ha implicado mucho más que la aplicación sin mediación de una legislación internacional, en particular en los Andes donde sus definiciones y

alcances básicos no son todavía consensuados por parte de los actores sociales y políticos.

El artículo se desarrolla a partir de tres temas teóricos y analíticos interrelacionados. En primer lugar la multiculturalidad. Como afirma Kymlicka (1996), la constitución de ciudadanías multiculturales debe seguir los principios procedimentales de la ciudadanía individual, es decir, debe otorgar derechos grupales siempre y cuando no interfieran con los derechos de elección individual. Este desarrollo liberal de ciudadanías multiculturales es particularmente significativo como marco de referencia en nuestro estudio porque permite observar los dilemas conceptuales que afrontan los hacedores de políticas públicas en la región andina: mientras se fomenta el otorgamiento de derechos colectivos especiales a las poblaciones indígenas, se busca limitar el impacto que el uso político de dichos derechos podría tener para los individuos de la sociedad mayor. En este sentido, se busca incluir a las minorías indígenas más en términos culturales que como actores políticos.

En segundo lugar, los usos políticos y construcción de las identidades —en particular en lo referente a derechos indígenas y el desarrollo de políticas—. Como Greenwood (1993), los actores sociales pueden construir y reconstruir sus identidades de acuerdo al contexto social en el que se desenvuelvan. Así, las identidades no son esenciales ni estáticas, sino móviles y dependientes del contexto y la oportunidad. Finalmente, los marcos institucionales para el otorgamiento de derechos de participación y consulta a pueblos indígenas u originarios. En este tema, nos centramos en el papel de los organismos multilaterales y los convenios internacionales

³ <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>

y su impacto en las políticas nacionales en los países andinos. Como señala Sarfaty (2005), los organismos internacionales han jugado un rol fundamental en establecer y promover la adopción de nuevos derechos indígenas.

El artículo está dividido en tres secciones. En la primera sección se hace un análisis histórico de las políticas indígenas de los Estados peruano y boliviano con el fin de establecer sus modelos de reconocimiento de la población andina. Esta sección es importante en tanto la manera en que se reconozca a la población indígena determinará las pautas de desarrollo de cualquier mecanismo de consulta a dichas poblaciones. En la segunda sección se hace una descripción de las políticas indígenas actuales en Perú y Bolivia. La tercera sección analiza la manera en que se han establecido mecanismos de consulta en los casos estudiados, haciendo énfasis en la problemática institucional que se afronta en cada país. Por último, las conclusiones buscan integrar el análisis de las distintas secciones con el fin de resumir los principales hallazgos y contribuciones del artículo.



2. POLÍTICAS ESTATALES INDÍGENAS EN LOS ANDES

En la presente sección se hace un recuento histórico de las políticas estatales y su influencia para definir las identidades indígenas desde un marco constructivista. Como señala Greenwood (1993) la identidad es una construcción cultural histórica y compleja sensible a las estructuras legales, administrativas y económicas. En este sentido, Gow y Rappaport (2002) afirman que la cultura indígena está en constante cambio, asumiendo distintas formas, dependiendo del contexto en el que se desarrolla.

La relación histórica entre el Estado y la población indígena nos ayuda a entender mejor el contexto actual, en el que la búsqueda modelos más inclusivos de ciudadanías multiculturales, ha generado espacios para la construcción de nuevas identidades andinas. Por medio de procesos de re-constitución indígena (Choque y Mamani, 2001) o de *reterritorialización* indígena (Damonte, 2011) las poblaciones indígenas buscan proteger sus modos de vida o integrarse a la vida política activa (Albó, 2002). Es por medio de la historia que podremos comprender mejor esta políticas de la identidad, marco fundamental para analizar los avances y desafíos de las políticas multiculturales

para inclusión social como la Ley de Consulta Previa.

El Estado Colonial: la creación del indio

El Estado colonial desarrolló una política indígena que buscaba colonizar socialmente, dominar políticamente y usufructuar económicamente los recursos y mano de obra de las poblaciones nativas vencidas. Para hacer efectivos principalmente los dos últimos objetivos, estructuró la institucionalidad colonial en dos repúblicas asimétricamente articuladas. La república de españoles como espacio institucional de los conquistadores, y la república de indios que dotaba de un marco institucional a las poblaciones indígenas. Este aparato estatal se basaba en tres características generales que definieron la política indígena colonial: la segregación social, la homogenización del dominado, la protección del indígena en cuanto proveedor de mano de obra y tributos.

La segregación y homogenización social de los vencidos se cristalizaron en la consolidación de una república de indios. En los Andes

prehispánicos existía una gran variedad de grupos étnicos, lenguas y culturas. El Estado colonial buscó homogenizar a la población dominada con el propósito de facilitar el proyecto colonizador. Para esto reasentó a las poblaciones en nuevas unidades económico-administrativas como las reducciones de indios, instauró el quechua como la lengua franca de los indígenas y estableció un escalafón indígena de mando basado en las jerarquías previas. De esta forma, caciques y curacas accedían a ciertas prerrogativas sobre tierras e indios tributarios, podían ser educados en colegios, integrarse en labores de evangelización, y pertenecer al Estado colonial, operando algunos cargos menores (Cahill, 2006; Garret, 2009; Alaparrine-Bouyer, 2007).

Asimismo, el Estado identificó a los indios como un grupo con deberes tributarios hacia el Estado colonial. La membresía política de los indios en este ordenamiento se estableció a partir de sus responsabilidades con el sostenimiento de la carga fiscal necesaria para el funcionamiento del Estado (Hünefeld 2004). En contraparte, el acceso a sus tierras y la composición de sus territorios fue garantizado. De esta manera, quedó figurado

el “pacto colonial” (Platt, 2009): la categoría de “indio” fue ligada a la de “tributario”.

Entre 1740 y 1820, una serie de movimientos de resistencia y rebelión contra el Estado colonial propiciaron la eliminación de las prerrogativas de las élites indígenas, por un lado, y el ajuste de la categoría de “indio” y sus deberes y derechos políticos por otro (Stern, 1990, Flores Galindo y Burga 1993, O’Phelan 2012). Con el fin del ciclo de movimientos encabezados por Túpac Amaru en los Andes surandinos en 1780, se suprimieron los rangos de beneficios de las élites indígenas, se instaló la autoridad “étnica” llamada alcalde *vara*, y, a la par, se desplegaron las reformas borbónicas para aumentar la recaudación colonial. Con este nuevo cuerpo de leyes, se inserta con mayor consistencia el término “indígena” en las políticas destinadas a los indios. Inspiradas en el marco de la Ilustración, estas reformas enfatizan como rasgo principal del indígena su relación con la tierra, su carácter de “nativo” y su adhesión al entorno (Turner, 2006)

En resumen, la política indígena colonial no reconoció la diferencia cultural al establecer un

sistema dual que homogenizaba las culturas indígenas en la república de indios. La identidad del indio era, en primer lugar, la identidad del dominado o colonizado. La diferenciación entre españoles e indios tuvo más una base política (dominación) y de casta que cultural, es decir, las diferencias culturales específicas de los pueblos indígenas eran invisibilizadas a favor de una homogenización de los sujetos dominados. En este contexto, las distintas culturas indígenas andinas fueron adquiriendo una identidad común en cuanto dominados: indios.

La política colonizadora tuvo efectos duraderos puesto que pueden rastrearse con facilidad hasta bien entrado el siglo XX. En particular, la categorización de las poblaciones andinas indígenas como homogéneas y subalternas, sobrevivió las guerras de independencia y la consolidación de las repúblicas andinas.

Primer siglo y medio republicano: el despojo y la subalternidad

Con la Independencia se abolió la división de la estructura estatal en dos repúblicas a favor de una legislación más liberal que, al ser prácticamente nominal, no pudo establecer un nuevo orden. La nueva legislación disolvía las diferencias entre “indígena” y “español”, creando la denominación de “peruanos”, “bolivianos” o “colombianos”, es decir ciudadanos de las nacientes repúblicas (Jacobsen, 1997). Sin embargo, estas nuevas denominaciones se erigieron sobre la base de una sociedad republicana que no solo mantenía sino que se sustentaba en las diferencias coloniales. En el caso peruano, con la reorganización llevada a cabo por Bolívar, los indios volvieron a tener obligaciones de contribución para el Estado republicano, fijando el vínculo de pertenencia a la nación a través del tributo (Contreras, 2005).

Sin embargo, el cambio más importante desde el Estado es el quiebre del “pacto colonial”, que garantizaba protección a cambio de tributos, propiciando condiciones de vulnerabilidad para las poblaciones llamadas “indias” o “indígenas”. En la legislación republicana se abolieron las salvaguardas a las tierras de los comunes de indios, con la pérdida de muchas de las parcelas de composición colonial a favor de las haciendas (Diez, 1998). La élite criolla que dominaba el Estado estableció las condiciones para la expansión de sus haciendas por sobre las comunidades indias, proceso que en el Perú se consolidó luego de la abolición del tributo indígena. El indio resulta así enclavado en tierras hacendatarias convirtiéndose en una propiedad más del hacendado, mientras las comunidades de indios libres sufren, sin protección o reconocimiento de parte del Estado, la presión constante de los hacendados.

El Estado oligárquico que emerge durante el primer siglo de la República delega en los hacendados el “gobierno” y la explotación de los indígenas o indios que, hasta entrado el siglo veinte, son ciudadanos peruanos para cualquier efecto solo nominalmente. Es interesante que en este contexto las poblaciones indígenas hayan desarrollado movimientos nacionalistas que reivindicaron los ideales republicanos de ciudadanía y derechos igualitarios (Méndez, 2005; Mallon, 2003; Bonilla, 1991; Manrique, 1981).

Durante la primera mitad del siglo veinte se desarrolla un debate sobre la “cuestión indígena” en los Andes. Algunas corrientes intelectuales comienzan a cuestionar la política indígena del Estado mientras el movimiento indigenista busca reivindicar al indio y su cultura. Desde vertientes liberales se considera inaceptable el trato que se le da a los indios despojados de todo

derecho ciudadano. Los indigenistas volvieron “visible” a las poblaciones indígenas, idealizando sus expresiones culturales y buscando en la explotación histórica respuestas a lo que consideraban el “carácter degradado” del indígena actual (Deustua y Rénique, 1984; Gónzales, 2008).

Las críticas a las políticas estatales indígenas llevaron a la realización de algunas reformas en los países andinos. En el Perú se comenzó a reconocer a las comunidades libres y se crearon organismos estatales de protección al indígena. Se comenzó a promover la cultura indígena por medio de concursos y festividades que mostraban a la sociedad nacional la cultura de “nuestros indios”. Sin embargo, el Estado identificaba a los indígenas no como ciudadanos con plenos derechos sino como ciudadanos de segunda categoría a los que había que educar y tutelar. La cultura indígena se realizaba como parte del pasado y no del futuro, como una reliquia que desaparecería con el normal devenir del progreso. Por ello, lo indígena pertenecía a la esfera de lo folclórico mientras la educación y los valores nacionales debían ser *desindigenizados* en función del desarrollo del país (Drinot, 2011). Esta actitud estatal llama la atención especialmente en países andinos como Perú y Bolivia, donde la población andina de origen indígena continúa siendo, si no la minoría más numerosa, la mayoría de la población nacional.

Las reformas realizadas hasta por lo menos la mitad del siglo XX variaron en la forma, más no en el fondo, las políticas indígenas. Los indígenas fueron reconocidos como referentes histórico-culturales, pero la estructura de dominación y *subalternización* se mantuvo. En la gran mayoría de las haciendas andinas los indígenas seguían siendo explotados bajo estructuras precapitalistas de servidumbre,

mientras los valores nacionales solamente hacían alusión a la presencia indígena de manera romántica como un remanente del pasado.

En resumen, los Estados andinos mantuvieron la segregación colonial (Contreras, 1996). Sin embargo, la política estatal, al menos nominalmente, buscaba reconocer y hasta revalorar la matriz indígena del país. Se establece un respeto retórico a la multiculturalidades nacionales, asociado al discurso liberal republicano, aunque en la práctica se mantenían los sistemas estamentales heredados de la colonia. En este contexto, la identidad indígena adquirió un tinte más negativo como sinónimo de subordinación y atraso. Así, se desarrolló una tensión entre las poblaciones indígenas que apoyaban su identidad en justamente su herencia indígena pero buscaban “superarla” para no ser estigmatizados.

Modelo de asimilación: proceso de “campesinización” de los indígenas andinos

En la segunda mitad del siglo XX se sucedieron importantes reformas en los países andinos. Estas reformas buscaron resolver dos problemas fundamentales: el latifundio premoderno y la *subalternización* de la enorme población indígena. El modelo a seguir propugnó la modernización capitalista de la sociedad. Para ello se consideró imprescindible tanto darles propiedad de la tierra a las familias y comunidades indígenas, como asimilar a la sociedad nacional a la población indígena por medio del reemplazo de una identidad indígena *subalternizada* por una clasista moderna: la identidad campesina. La idea general era que el campesinado asumiera un rol ciudadano en la transformación de los países andinos.

La revolución boliviana de 1952 decretó la reforma agraria, expropiando las haciendas y repartiendo la tierra a las familias indígena-campesinas que las trabajaban. En el Perú la reforma agraria se decretó e implementó en la década de 1970 aunque con algunas variantes: la tierra expropiada fue distribuida preferentemente a colectivos indígena-campesinos. En ambos casos se buscó crear organizaciones campesinas-productivas y masificar el acceso a una educación nacional “moderna” que no reconocía la diversidad cultural indígena más allá de la lengua. La premisa principal era desaparecer al sujeto indígena en los Andes y crear una identidad clasista campesina que pudiera asimilarse mejor a la cultura nacional que se reconocía como mestiza (García-Sayán, 1982; Rénique, 1991; Mayer, 2009). Bajo este modelo solo se reconocía como indígena a las pequeñas poblaciones tribales amazónicas con escaso contacto con el Estado.

En el caso peruano se cambió la denominación de “indígenas” a “campesinos” para la población andina, se puso énfasis en la distribución de tierras como principal fuente de reivindicación política-económica de dichas poblaciones, se reelaboraron elementos conmemorativos y reivindicativos como rituales cívicos y días festivos. El quechua fue convertido en lengua oficial de la nación peruana y prácticamente único marcador de diferencia cultural reconocido por el Estado. Luego, la identidad campesina fue acogida por una parte significativa de la población andina a pesar que implicaba invisibilizarse en términos culturales. La promesa de una real integración política y económica llevó a que no que fuese solo el Estado sino las poblaciones mismas las que buscaran oscurecer su *indigeneidad*. Para una parte significativa de las poblaciones indígena-campesinas, esta se convertiría en la única vía real

para deshacerse del estigma que había significado ser indígena por siglos.

Sin embargo, el proceso de campesinización no logró construir una verdadera ciudadanía para las poblaciones indígena-campesinas. La segregación histórica de la población andina continuó de manera menos formal por medio de mecanismos de discriminación cultural. El modelo modernizador, más allá de la retórica *campesinista*, despreciaba cualquier rasgo indígena que no fuese folclórico. La discriminación cultural al indígena *invisibilizado* reemplazó a la subalternización del indígena *reconocido*.

En resumen, el modelo de asimilación cultural terminó fracasando ante la imposibilidad de crear una ciudadanía realmente igualitaria, en países tan diversos culturalmente como los andinos. Paradójicamente, con el tiempo, términos como campesino, “serrano” o “qolla” terminaron asimilando y reproduciendo la vieja carga peyorativa hacia la población con rasgos culturales y/o fenotípicos indígenas.

Estado indígena y Estado sin indígenas andinos: 1990 – 2010

A fines del siglo XX el modelo de Estado nacional unitario que impulsaba la asimilación ciudadana de las poblaciones indígenas en los Andes se consideró agotado. El nuevo paradigma fue el del reconocimiento de la diversidad cultural en el contexto de Estados multiculturales. Este cambio fue sustentado también por las políticas de desarrollo de una economía global de mercado que consideraron al Estado un intermediario innecesario entre el capital global y las poblaciones indígenas o minoritarias (Turner, 2003). El nuevo paradigma buscaba que las poblaciones

largamente invisibilizadas o marginalizadas por los Estados pudiesen integrarse de manera directa al capitalismo global. El reconocimiento cultural y el otorgamiento de derechos diferenciados podría facilitar este proceso. Es en este contexto que la jurisprudencia internacional, siguiendo marcos de políticas liberales, fomenta acuerdos internacionales como el Convenio 169 de la OIT (1991).

El agotamiento del modelo de homogenización de una cultural nacional también se constata con el surgimiento de movimientos indígenas en varios países andinos (Van Cott, 2005). En particular, en Ecuador y Bolivia los movimientos indígenas cobran fuerza, logrando desplazar al movimiento de corte *campesinista* que representaba políticamente a los campesinos-indígenas andinos. En estos países las principales organizaciones campesinas adquieren una identidad indígena e incorporan entre sus demandas mayor autonomía cultural y territorial. En Bolivia el movimiento indígena se desarrolla rápidamente y logra elegir como Presidente de la República a un líder indígena.

Con los indígenas en el poder en Bolivia, se cierra el proceso de asimilación nacional y se emprende el proyecto de *reindigenización* del país y del Estado. El gobierno logra aprobar una nueva constitución que declara a Bolivia como un Estado plurinacional: compuesto por un conjunto de naciones indígenas con derechos autonómicos. De esta manera, en la retórica oficial se busca de-colonizar al país dándole el poder a la mayoría indígena y reconociendo la diversidad de naciones indígenas, es decir, deshaciendo los fundamentos de la herencia cultural: homogenización cultural y subalternización política de lo indígena.

En lo económico, el Estado Boliviano retorna a un discurso nacionalista, pero esta vez es también indigenista. Dentro de este discurso el Estado indígena no constituiría un obstáculo para la integración de grupos marginados a un capitalismo global -que el gobierno considera un nuevo espacio e instrumento de colonización- sino un garante y protector de las naciones indígenas contra las nuevas formas de dominación económica global. Es decir, la retórica nacionalista revolucionaria se entremezcla con la *reindigenización* del país. Es el Estado plurinacional quien reconoce y garantiza los derechos de los indígenas, son los indígenas quienes reconocen a los indígenas no como distintos sino como iguales.

En el Perú, el Estado no asumió una actitud activa frente al agotamiento global del modelo de asimilación, ni tampoco se desarrolló un movimiento indígena con capacidad suficiente de posicionarse en la política nacional. La agenda de reconocimiento indígena pasó más bien a un segundo plano. Esto debido a que, primero, la guerra interna que vivió el país entre 1980-2000 copó el espacio sociopolítico y, segundo, la agenda de recuperación económica posguerra evadió el tema indígena. Si bien el Perú firmó y ratificó el Convenio 169 de la OIT en 1993, su implementación se postergó por varios años hasta que los procesos de negociación en torno a los tratados internacionales de libre comercio, junto con los conflictos socioambientales vinculados a proyectos de extracción en los Andes y la Amazonía, pusieron la promulgación de la Ley de Consulta en el centro del debate político. Es así que, recién en el último lustro, el tema de derechos indígenas recobra espacio y encuentra al Estado peruano sin políticas ni directivas claras.

Desde el Estado, el uso en el lenguaje de las políticas públicas del término “campesino” se circunscribió al sector agricultura y sus agencias de manera más consistente. El despliegue de programas sociales y la aparición de otros componentes conceptuales que enfatizaban la vulnerabilidad de estas poblaciones, propiciaron un uso más recurrente y transectorial de la categoría de “pobre” para referirse, a grandes rasgos, a las poblaciones rurales que antes eran pensadas como “campesinas” durante las dos décadas anteriores (Del Pozo Vergnes 2004). Asimismo, el Estado ha hecho algunos esfuerzos para incluir el uso del concepto e identificación indígena en las políticas de desarrollo en los Andes, pero de manera desarticulada y poco clara, desde aquellos programas que promueven sistemas productivos y economías morales campesino-indígenas como valores en sí mismos o como requisito para ingresar en mercados orgánicos o de comercio justo.

En este contexto, en los Andes peruanos la constatación de una nueva ruralidad y la flexibilización de los referentes identitarios debido a la urbanización, la diversificación de actividades económicas en el campo, y la alta movilidad territorial (Diez, 1999) estarían relativizando las bases sociales y políticas de la identidad campesina, enfatizándose otro tipo de anclajes, como el del lugar o la comunidad. De esta manera, identidades locales y comuneras, antes que campesinas, estarían emergiendo como referentes de identificación en las sociedades andinas rurales (Del Valle, 2007). Así, estaríamos ante una mayor complejidad de los factores que terminan influyendo en la formación de identificaciones políticas y sociales. Por ejemplo, en el caso de los aymaras en Puno (Damonte, 2008, 2010; Pozo, 2011) la identidad no se define explícitamente en

términos de indigeneidad, pero sí de diferencia cultural frente a otros colectivos. Por otro lado, en aquellos entornos en donde existe competencia por recursos naturales debido a la presión de industrias extractivas, identidades ambientales, propugnadas desde referencias locales y territoriales, cobrarían sentido en contextos de confrontación y conflicto (Bebbington, 2007). Así, la reificación de los referentes que localizan la identidad al grupo social de pertenencia específico, como una comunidad o un lugar, lograría convocar la defensa y negociación de tierra, agua y minerales ubicados en las zonas de conflicto.



3. POLÍTICAS DE IDENTIFICACIÓN, RECONOCIMIENTO TERRITORIAL Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN INDÍGENA CONTEMPORANEOS EN PERÚ Y BOLIVIA

En lo que respecta a los marcos legales referentes a la constitución de ciudadanía multiculturales seguimos el dilema planteado por Kymlicka (1996), cuando plantea que existen dos premisas necesarias para la constitución de ciudadanía multiculturales inclusivas. Por un lado, que los derechos grupales especiales deben de promoverse y protegerse siempre que propicien una relación de igualdad entre la mayoría y la minoría con respecto al acceso a los bienes políticos y sociales. Por otro lado, que los derechos grupales no interrumpan u obstaculicen los derechos ciudadanos individuales de los miembros de la minoría.

En la actualidad, el marco legal peruano sobre derechos indígena-campesinos en los Andes sigue anclado en el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades campesinas, línea jurídica establecida desde la Constitución de 1920. Los derechos diferenciados han ido variando tanto en la carga contemplada en la legislación como en los énfasis, pero los ejes centrales se han organizado en torno al acceso y control de tierras comunales y el gobierno comunal. Los mecanismos de protección de la

tierra consignados en la Constitución de 1979 fueron removidos en la Constitución de 1993 y en la Ley de Tierras N° 26505. Otros espacios que norman la excepcionalidad de la interacción de los servicios del Estado con poblaciones andinas rurales son las leyes de Educación Intercultural Bilingüe (Ley N° 27818), la protección y fomento de las lenguas indígenas ahí donde sean habladas (Ley N° 29735).

La Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (N° 29785) y su Reglamentación (Decreto Supremo N° 001-2012-MC) introducen una nueva serie de referentes de identificación —como el de “pueblos indígenas”— a las comunidades campesinas andinas. La adquisición del derecho de consulta por parte de comunidades andinas rurales, en ese sentido, parte del ejercicio de reconocimiento y constatación de los criterios objetivos y subjetivos que la norma plantea, enfatizando la diferencia cultural como rasgo susceptible de ser verificado en las poblaciones andinas.

En materia territorial, el Estado peruano no tiene una política de reconocimiento territorial indígena

en los Andes. Si bien existen leyes que reconocen la propiedad colectiva de las comunidades campesinas, no hay normativa que reconozca los territorios ancestrales de los pueblos andinos. En ese sentido, el fraseo legal que tiende a alternar “propiedad comunal” con “territorio comunal” es confuso, porque legalmente se refiere únicamente a la propiedad colectiva rígida controlada por una persona jurídica (artículos 7, 8, 9 y 10 de la Ley N° 24656). Gran parte de la discusión radica en que los alcances tradicionalmente pensados para las figuras de propiedad colectiva son insuficientes para dar cuenta de las dimensiones de manejo, grado de apropiación y significado cultural que el concepto de territorio, con sus múltiples variantes, sí incluiría. La figura del territorio como un espacio “jurisdiccional” antes que solo “patrimonial” no está presente en la teoría y prácticas de las leyes sobre tierras comunales andinas. El quehacer estatal ejerce un desconocimiento práctico de derechos territoriales debido a esta ambigüedad conceptual.

En cuanto a los mecanismos de consulta participativa, el Estado peruano solamente tiene legislaciones para participación ciudadana (no diferenciada) en relación a políticas de desarrollo. La Ley Marco del Presupuesto Participativo (N° 28056) y la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos (N° 26300) institucionalizan la inclusión de mecanismos y prerrogativas ciudadanas sobre el desenvolvimiento político y económico de los gobiernos locales. Si bien son leyes que no plantean regímenes especiales de participación para comunidades campesinas, en la práctica de las últimas décadas son estas los interlocutores más asiduos del proceso de formación de planes concertados, de presupuestos y de control político. No obstante ello, otro tipo de organizaciones rurales, como los frentes de

defensa o las asociaciones vecinales, han ganado protagonismo como actores importantes en los procesos de estas políticas ediles (Diez, 2007). En ese sentido, Remy (2004) analiza las pistas de la democratización de la gestión local de algunos municipios durante las dos últimas décadas, llamando la atención sobre la relación entre el Estado y los poderes locales. Así, se constata que los mecanismos de participación se desenvuelven bajo la lógica de la negociación entre los agentes del Estado y la población local, pero no a partir de la identificación de soluciones y consensos, sino desde una primacía con concesiones del criterio “técnico” de los funcionarios del Estado.

En Bolivia, la Constitución Política de 2009 define a los pueblos indígenas como sujetos colectivos culturalmente diferentes presentes en sus territorios desde antes de la instalación del Estado colonial, y les asegura autonomía, autogobierno y derechos sobre sus territorios planteados como ancestrales. Forman parte, en ese sentido, de un entramado de nacionalidades indígenas originarias que componen la comunidad política boliviana. Las premisas conceptuales que intervienen en esta redefinición plantean un amplio espectro de regímenes especiales en tanto sujetos de derechos colectivos, e introducen una serie de distinciones en los términos que norman la adquisición de los derechos diferenciados por parte de estos grupos. Así, se consideran como sujetos con derechos colectivos a las “naciones originarias”, “pueblos indígenas” y “pueblos campesinos”. La primera y tercera categoría activan efectos identitarios y de adjudicación de derechos para los colectivos andinos. En el primer caso, dan cuenta de las organizaciones quechuas y aymaras, y en el segundo, de los campesinos andinos agrupados en sindicatos agrarios. La segunda categoría se refiere a los colectivos

amazónicos y los llanos. Asimismo, se introduce como sujeto legal indígena a las poblaciones afrobolivianas. En la actualidad, el componente de multiculturalidad impregna el entendimiento y quehacer legal del Estado boliviano, empleando el concepto de “pueblo indígena originario campesino”, de forma transversal en los sectores y agencias públicas. Los programas y planes especiales se organizan alrededor o conforme la inclusión de los derechos colectivos y regímenes especiales que se desprenden de ellos. El Ministerio de Cultura es el órgano de coordinación de estas políticas y, mediante su Viceministerio de Descolonización, se ocupa de preparar los marcos y alcances del concepto en la normativa.

El desarrollo y reglamentación de los límites y efectos de los postulados constitucionales vienen elaborándose en las leyes específicas. El cuerpo legal que norma con detalle la ciudadanía indígena va tomando forma a partir de la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (N° 031), la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (N° 027), la Ley del Órgano Electoral Plurinacional (N° 018), y la Ley de Régimen Electoral (N° 026), que regulan el control territorial jurisdiccional y los mecanismos de participación indígenas.

En cuanto a la política sobre territorio, a diferencia del caso peruano, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (N° 031) realiza con detalle las distinciones entre propiedad colectiva y territorios campesinos–originarios. En el primer caso, la propiedad colectiva y sus efectos (enajenación, transferencia, uso y goce) se remiten a tierras agrícolas y son tituladas a nombre de la persona jurídica. En el segundo caso, el territorio es comprendido como una entidad jurisdiccional, en donde la comunidad o pueblo campesino originario ejerce control y regula el

acceso a su espacio adscrito. Tras un proceso de consolidación, puede ser reconocido como una autonomía, es decir, como una entidad territorial dentro del ordenamiento geográfico–político del Estado, tal como lo son los departamentos, provincias, municipios o cantones. En ese sentido, el territorio autónomo no se reduce al conjunto de tierras de la cual es propietaria la comunidad, sino a un espacio mayor que las alberga, y que puede ser continuo o discontinuo. Sobre este territorio se desarrolla una forma propia de gobierno, pero que replica la estructura municipal con dos órganos de ejecución y legislación. No obstante, existe diferencia entre la persona jurídica (comunidad originaria) y el gobierno de la autonomía en los entornos locales (municipios).

Sobre la participación política indígena, la Constitución de 2009 prepara un campo de participación pleno para las poblaciones indígenas. En un primer nivel, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (N° 031) regula la formación de espacios jurisdiccionales propios en las autonomías territoriales indígenas. De esta forma, el Estado garantiza que los gobiernos de estas entidades territoriales se formen de acuerdo a mecanismos culturales propios, siempre que cumplan con la estructura básica edil (órgano ejecutivo y legislativo). Los representantes se eligen por sufragio universal.

La Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (N° 027) establece la existencia de regímenes judiciales indígenas y su coexistencia con el régimen regular. Se reconoce, asimismo, partir de esta ley y la Constitución, a la esfera de justicia indígena en instancias locales, con órganos y mecanismos de sanción propios –siempre que no violenten el debido proceso y los derechos humanos–. Estas disposiciones son normadas a partir de la Ley de Deslinde Jurisdiccional (N° 073), que organiza

la jerarquía de instancias entre tipos de justicia, limita la jurisdicción de esta justicia a los territorios autonómicos indígenas y, dentro de estos, a los sectores rurales. Se garantiza el proceso judicial (la forma de identificar la culpabilidad, las faltas y las penas) de acuerdo a procedimientos indígenas. La Ley del Órgano Electoral Plurinacional (N° 018) consigna las funciones de la entidad en los procesos electorales que atañen a la formación de gobiernos autonómicos indígenas, y reserva una cuota indígena de dos miembros sobre siete, del total de magistrados que componen el organismo.

La Ley de Régimen Electoral (N° 026) regula de forma más detallada el sistema de cuotas y de mecanismos de participación de los pueblos indígenas. De esta manera, se contempla en cada circunscripción municipal, que incluye las autonomías indígenas, el uso del referéndum para la toma de decisiones (artículo 13). Una modalidad no vinculante es la consulta previa, normada en el artículo 30 de la Constitución y todo el capítulo IV de la Ley N° 026. Estos mandatos establecen la aplicación de la consulta previa para los pueblos indígenas originarios campesinos, a través de sus formas propias de organización y con antelación a la toma de decisión sobre la norma o proyecto en cuestión por parte del Estado. Todavía no se ha reglamentado este derecho. Asimismo, esta ley desarrolla los preceptos constitucionales sobre cuotas de elección y regímenes especiales de elección. Se consignan siete circunscripciones especiales indígenas para las elecciones generales y se reserva al menos una para las elecciones de las unidades subnacionales (artículo 50). Al menos siete escaños están reservados para la representación indígena en la Asamblea Plurinacional, y se asegura un número de cuotas variable para representantes en cada organismo de elección general (asambleas departamentales, municipales, y recientemente, jueces).

En resumen, esta descripción de la normatividad indígena y de participación nos brinda ciertas luces sobre los vacíos normativos que dificultan la implementación de la ley de consulta. En primer lugar, ninguno de los modelos de políticas indígenas planteados ha establecido las bases para un modelo multicultural liberal. En el caso peruano, el modelo de asimilación cultural ha entrado en crisis pero no ha sido reemplazado por un nuevo modelo. En el caso boliviano el modelo “indigenista” ha reemplazado al de asimilación pero no bajo el formato liberal. El multiculturalismo boliviano busca *reindigenizar* de manera que los colectivos indígenas establezcan una nueva mayoría política, mientras el modelo liberal implica el reconocimiento restrictivo de minorías indígenas, brindando derechos colectivos culturales siempre que no entren en conflicto con los derechos nacionales y autoridad política del Estado. El boliviano es un multiculturalismo político reivindicativo más que cultural.

En segundo lugar, tanto en Perú como en Bolivia no se han establecido mecanismos de participación que viabilicen la consulta previa. Los mecanismos de participación en Perú son más ciudadanos desde una perspectiva liberal, mientras en Bolivia los derechos de participación indígenas son sectoriales y no guardan una coherencia interna. A pesar de estar en la nueva constitución el derecho a consulta indígena parece que se diluye al momento de reglamentarlo, por lo que se puede constituir en un espacio político de contingencia y negociación entre los diversos grupos indígenas reconocidos y el gobierno. Al parecer, el Estado boliviano considera que estos espacios de negociación sectorial le son útiles puesto que no ha hecho esfuerzos por establecer directrices y competencias claras en el tema de la consulta.



4. ANÁLISIS POLÍTICO-INSTITUCIONAL DEL PROCESO DE IMPLMETACIÓN DE LA LEY DE CONSULTA PREVIA EN EL PERÚ Y BOLIVIA

En el análisis político institucional nos centramos en el papel de los organismos multilaterales y los convenios internacionales y su impacto en las políticas nacionales en los países andinos. Como afirma Sarfaty (2005), los organismos multilaterales, como el Banco Mundial, a través de sus políticas, acogen, propagan y promueven la adopción de decisiones a favor de los pueblos indígenas. Si bien es cierto que el centro del debate gira alrededor de la implementación del Convenio 169 de la OIT —y en parte a la interpretación de los lineamientos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007—, las políticas públicas de los países de la región han estado influenciados también por incentivos políticos y financieros para el cumplimiento de estándares y protocolos internacionales.

Asimismo, la reglamentación e implementación nacional de dichas políticas deja al descubierto las limitaciones institucionales de los Estados andinos. Como afirma Szablowski (2010), en el escenario global las políticas de consulta previa son “empaquetadas” de distinta manera siguiendo intereses específicos. Por ejemplo, la manera en

la que el Banco Mundial establece la consulta está ligada a los intereses de inversión. Así, distintos actores proponen distintas “políticas” de consulta que entran en conflicto. En los casos peruano y boliviano los Estados no han contado con los recursos institucionales para establecer un “paquete” de consenso que haga viables los mecanismos de consulta en la región andina.

En el Perú de los años 90, la única manera en que formalmente se podía invocar el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT era a través de una cláusula contractual en algunos de los proyectos de exploración del sector hidrocarburos en la Amazonía peruana. Mientras tanto, en el Congreso de la República los proyectos de ley eran dilatados o rechazados por el Pleno. Así, el proceso de implementación del Convenio en el Perú tuvo un punto de quiebre con los incidentes ocurridos en Bagua el año 2009.⁴ Este conflicto conocido como

⁴ En las inmediaciones del centro poblado de Bagua, ubicado en la Región Amazonas al noreste del país, una movilización social encabezada por dirigentes indígenas, que incluía el bloqueo de una de las carreteras más importantes del norte peruano, fue violentamente reprimida resultando en la muerte de 33 personas, entre indígenas y policías, y cientos

‘El Baguazo’ se desencadenó con la promulgación de un paquete de más de cien decretos legislativos por parte del Poder Ejecutivo, al obtener facultades otorgadas por el Pleno del Congreso, para adecuar el marco institucional en el contexto de la adenda al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica. Aduciendo que la adenda al Tratado estaba centrada en temas ambientales, entre los Decretos promulgados se encontraban una nueva Ley Forestal, una nueva Ley de Recursos Hídricos, la creación del nuevo Ministerio del Ambiente, así como también una serie de modificaciones a las regulaciones en el acceso y control de las tierras comunales. Ninguna de estas normas fueron informadas y difundidas antes de su promulgación, siquiera siguiendo las nuevas reglamentaciones de participación ciudadana, y mucho menos dieron lugar a actividades dirigidas específicamente a consultar a los pueblos indígenas.

De esta manera, y pese a que por más de una década el sector privado y los gobiernos de turno evadieron el desafío de implementar al menos los principios básicos para lograr el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos originarios, con los sucesos de Bagua se desencadena una nueva etapa, marcada por el consenso político alrededor de la necesidad de la implementación del Convenio. A lo largo de esta etapa el rol jugado por movimientos sociales, dentro y fuera del país, fue crucial en la construcción de este consenso político. La Defensoría del Pueblo, por su parte, jugó también un papel fundamental.

de heridos. A raíz de estos hechos, el gobierno peruano aceptó formar una serie de mesas de trabajo para abordar de manera “participativa” con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas a nivel nacional, nuevas regulaciones sobre recursos naturales y el proceso de implementación del Convenio 169 de la OIT.

Es en este contexto que en el año 2011 el entonces candidato presidencial, Ollanta Humala, tomó como una de sus principales banderas de campaña la promulgación de una ‘Ley de Consulta’. Esta bandera o reivindicación política adquirió gran fuerza frente al discurso y acciones del gobierno saliente. Alan García, mientras fue Presidente de la República, había observado (rechazado) el proyecto de Ley de Consulta aprobado por el Pleno del Congreso, fiel a los principios de su modelo de promoción de la inversión privada en recursos naturales, buscaba eliminar las barreras asociadas a la defensa de los derechos de propiedad comunales, defensa que García interpretaba como un típico comportamiento del “perro del hortelano”.⁵ García tuvo que soportar más de un año de intensas críticas, incluyendo más de un llamado de atención por parte de la Defensoría del Pueblo. Es entonces con la llegada del nuevo gobierno que se aprueba y promulga la nueva Ley y Reglamento de Consulta Previa, en setiembre de 2011 y abril de 2012 respectivamente, convirtiéndose en una de las propuestas institucionales más importantes al respecto en América Latina.⁶

Mientras tanto, en Bolivia el proceso de definición de los alcances de los derechos de los pueblos indígenas ha puesto al mecanismo de consulta previa como uno de los componentes más sensibles en términos de límites de los acuerdos y las prerrogativas de cada uno de

⁵ Ver artículo original de García en el diario El Comercio, el domingo 28 de octubre del año 2007 --<http://www.aidesep.org.pe/editor/documentos/58.pdf>.

⁶ La Ley N° 29785 “Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Originarios”, fue aprobada el 6 de setiembre del 2011, durante las primeras sesiones del Congreso de la República, una vez Ollanta Humala asumió el mando del Ejecutivo. El Reglamento de la Ley de Consulta Previa mediante (Decreto Supremo 001-2012-MC) fue aprobado el 3 de abril del 2012.

los actores involucrados. La dispersión de la tipificación del derecho a la Consulta Previa, tal como está presentada en la Constitución del Estado Plurinacional decretada en 2009, y contemplada con diferente nivel de detalle en las leyes generales de Autonomías y Descentralización Territorial, Régimen Electoral, Pluralismo Jurídico (de Deslinde Jurídico), Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, Minería, e Hidrocarburos, ha propiciado la aparición de brechas de reglamentación y aplicación. Casos como el conflicto suscitado por el proyecto de carretera que atraviesa el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro–Secure (TIPNIS), o las dificultades de ensayos previos, como en el caso de los proyectos de hidrocarburos en Charagua Norte e Isoso (territorio guaraní), revelan que tanto las medidas a ser consultadas como las formas de llevar a cabo esta consulta no están claras para los actores comprometidos.

La inexistencia de una ley marco específica que regule y reglamente este derecho ha generado un espacio de ambigüedad en el debate político y legal sobre los alcances del mecanismo. Así, mientras por un lado en el sector de hidrocarburos el gobierno preparó un Decreto Supremo para reglamentar la consulta previa concerniente a este tipo de actividades y proyectos, el proyecto de Ley de Minería recoge el interés reciente del gobierno boliviano en facilitar la inversión en proyectos extractivos, acotando la necesidad de la consulta previa a aquellos emprendimientos que ingresen en fase de explotación, exonerando las fases previas de concesión y exploración. Asimismo, establece límites de duración del proceso a un máximo de cuatro meses.⁷

⁷ En el caso del conflicto por la carretera en el TIPNIS, el Estado boliviano promulgó una Ley de Consulta Previa específica para el TIPNIS en febrero de 2012.

En ese contexto, los actores involucrados —como la nación Guaraní, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuya (CONAMAQ)—, han presentado propuestas de Ley Marco de Consulta Previa durante la primera mitad de 2013, articulándose al debate frente al anteproyecto de ley que el Estado ha presentado para regular este derecho. Precisamente este último texto separa (excluye) las decisiones estatales sobre seguridad, defensa, y Estados de excepción, de la necesidad de consulta, y deja en la ambigüedad sus alcances sobre decisiones legislativas y administrativas, sobre todo en materia de industrias extractivas, proyectos de infraestructura, política económica y conservación ambiental. A esto se suma la homologación de los mecanismos de participación ciudadana y consulta previa en decisiones administrativas, eximiendo de la segunda si es que se ha cumplido la primera. El debate público sobre la Ley de Minería y la Ley Marco de Consulta Previa, por lo tanto, continúa en marcha en Bolivia⁸.

4.1 Distintas lógicas para la identificación de sujetos de consulta

Los distintos actores presentan una variedad notable de opiniones y posiciones con respecto a la Ley de Consulta Previa. Con el fin de facilitar su comparación y análisis hemos agrupado las opiniones y posiciones bajo tres tipos de lógicas que consideramos fundamentan dichas posiciones: la lógica empresarial, la lógica legalista y la lógica inclusiva.

⁸ Cabe señalar que desde agosto del 2013 se ha venido consensuando con las organizaciones indígenas un nuevo anteproyecto de Ley. Ver : <http://www.justiciaviva.org.pe/userfiles/file/proyecto.pdf>http://www.cenda.org/2/tyt/012013/310113_1.pdf

Lógica de consulta por impacto (empresas, intelectuales, y sectores del Estado)

En la lógica general de las empresas extractivas y algunos agentes estatales, la Ley de Consulta Previa es vista como un requisito adicional que el Estado pone para dar luz verde a las inversiones en el caso peruano y una manera de facilitar procesos de intervención estatal sectorial en el caso boliviano. En este sentido, la Ley se ve como una forma adicional e innecesaria de consulta puesto que los sectores corporativos ya tendrían mecanismos de participación incorporados en sus procesos de negociación.

Dentro de esta lógica, la identificación de sujetos de consulta viene a ser definida según el impacto que las operaciones extractivas pudiesen tener, este es el criterio fundamental aceptado. Sin embargo, en el caso peruano las empresas pueden aceptar ciertos derechos adicionales específicos para pequeñas poblaciones indígenas muy tradicionales que se han desarrollado al margen del Estado, que no gozaron de ciudadanía, como las “tribus” amazónicas. Como comenta una funcionaria de la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo en el Perú: *“Por muchos años los campesinos no han sido indígenas a los ojos del empresario. Lo indígena es igual a selva. No queda una definición clara en Piura, Cajamarca, salvo el criterio de subjetividad.”*

Siguiendo esta lógica, en el Perú a los actores empresariales les resulta difícil aceptar a las poblaciones andinas como sujetos de consulta con la excepción de poblaciones muy tradicionales o visiblemente “diferentes” como los Uros o Aymaras. Así, por ejemplo, un consultor del sector empresarial señala: *“Para mí no hay dudas que se tiene que hacer consulta previa. El problema es la consulta previa en la sierra. Se reconocía a los*

aymaras, a los uros, unos en el sur de Lima, y los quechuas. ¿Dónde están los quechuas? Porque tienes que asignarles un territorio. Si tú analizas la historia del Perú es que es un absurdo ponerte a pensar en costa y sierra en pueblos indígenas. (...) En esos 500 años (al iniciarse la conquista) hay procesos muy importantes que son la disminución demográfica drástica (90%), se tuvo que importar población indígena de Centroamérica y mano de obra esclava africana. (...) ¿Cuál es la pureza étnica si se mezclaron todos?”

Los sectores más abiertos en la industria pueden considerar que ciertas comunidades andinas quechuahablantes muy “tradicionales” sean consideradas indígenas con derecho a consulta, siempre y cuando su número sea reducido y la consulta se lleve a cabo con participación privada. Los sectores más cerrados dentro del sector privado consideran que no se puede hablar de un pueblo o comunidades quechuas sino de comunidades campesinas integradas hace siglos al Estado nacional y, por ende, no-indígenas.

Sin embargo, y a pesar de los dilemas de identificación de los pueblos indígenas descritos, el sector empresarial peruano entiende que la Ley de Consulta se tiene que implementar. Por ello, se han discutido al interior del gremio ciertos criterios, unidades y procedimientos que podrían ser aceptados por este sector. En el caso boliviano, son ciertos sectores del gobierno —que temen que la consulta previa dificulte los planes de desarrollo (principalmente extractivos y de infraestructura) — los más reticentes a volverla ley.

Lógica legalista

Existe una lógica legalista que es esbozada por los actores que privilegian el plano legal sobre el análisis social. Es decir que estructuran su análisis

en función de cumplir de manera “correcta” con los acuerdos que el Perú ha adquirido con la comunidad internacional (en particular el Convenio 169 de la OIT). Por ello, esta lógica se centra en la lectura e interpretación auténtica de los criterios de identificación indígena y procedimientos de consulta contenidos en el Convenio 169 de la OIT que Perú y Bolivia se ha comprometido a respetar.

En el Perú, desde el grupo de promotores de la Ley de Consulta Previa, se considera que se ha cumplido con reflejar el espíritu del convenio ratificado. Por ello, el rango de maniobra y mejora no va más allá del ajuste de ciertos criterios y procedimientos. Por ejemplo, se discute qué porcentaje de la comunidad debería tener lengua materna indígena para ser identificada como indígena, así como la integración de otros criterios de identificación. Este debate ha producido tensiones al interior del Estado, provocando incluso la renuncia de altos funcionarios como el Viceministro de Interculturalidad.

Sin embargo, dentro de esta lógica existen también sectores críticos a la Ley de Consulta promulgada que argumentan desde una perspectiva legal. Esta crítica se centra en tres puntos: a) la restricción de la continuidad cultural a un espacio formal específico: la comunidad, y; b) la falta de mecanismos de identificación y reconocimiento para instituciones indígenas. Como se lee en uno de los documentos de análisis de la Ley de Consulta Previa de la Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH 2012), esta ley no distingue entre pueblos indígenas y tribales. Es decir, es más restrictiva en tanto todo pueblo tiene que demostrar que descende de pueblos originarios. Por otro lado, que las Comunidades Campesinas o Comunidades Nativas no sean consideradas *per se* pueblos indígenas contradice

la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que en el caso de la Comunidad Nativa Tres Islas, ha señalado que las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas reconocidas en nuestra Constitución, son los pueblos indígenas previstos en el Convenio 169 de la OIT.⁹

En Bolivia la lógica legalista no está muy difundida. Sin embargo, el gobierno boliviano recientemente ha contratado asesores legales para revisar la posible promulgación de una ley de consulta en concordancia con el Convenio 169 de la OIT. No obstante, actualmente la discusión legalista parece no haberse establecido todavía.

Lógica inclusiva: desde una perspectiva indigenista (opción a) y ciudadana (opción b)

Los sectores que mantienen una lógica inclusiva, es decir los actores que piensan que la Ley de Consulta es una oportunidad de inclusión de las poblaciones andinas históricamente marginadas, sostienen que la ley no debería incluir a la mayoría de, sino a todos, los pobladores de la región andina puesto que la ascendencia indígena en esta zona del país es mayoritaria. Como afirma el líder de una confederación campesina: “Todos somos pueblo.”

Sin embargo, existen dos posiciones y mecanismos de inclusión mencionados. Por un lado (opción de inclusión a) se pone énfasis en la ascendencia cultural indígena, por lo que se considera que toda forma de organización o colectivo rural o urbano con alguna influencia cultural indígena debe ser incluido.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional, 11 de setiembre del 2012: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/01126-2011-HC.pdf>

Esta es la lógica predominante entre los sectores de la sociedad civil boliviana y de las organizaciones indígenas/campesinas en Perú. En esta perspectiva, las comunidades y rondas campesinas peruanas, sindicatos bolivianos y colectivos urbanos con adscripción indígenas deben ser reconocidos como sujetos de consulta. En esta línea, un funcionario del Instituto de Defensa Legal (IDL) señala: *“Es que tiene que ser al revés, el tema es quién no es indígena. O sea tú no tienes que demostrar que lo eres, es un tema de identidad, más bien presume que lo son, más bien demuestra que no lo eres. O sea el Estado tiene que demostrar que no eres indígena. El gorro (de identificación) es práctica cultural preexistente a la colonia, que no está pura”*.

Por otro lado (opción de inclusión b), se considera que se debe tener en cuenta la marginalización histórica que han sufrido las poblaciones andinas como criterio aglutinante de reconocimiento. Es decir, se trataría más de una consulta ciudadana a población que teniendo alguna ascendencia indígena, es también pobre, vulnerable o sencillamente marginada políticamente. Esta posición sólo la hemos encontrado en Perú donde no toda la población que podría reclamar derechos indígenas se considera indígena. Como un miembro de la Asociación Servicios Educativos Rurales sostiene:

“Ahí hay un problema (en donde no hay comunidad como unidad territorial que defina lo indígena). Tú tendrías que crear un mecanismo, que no lo tengo claro. No diría (...), la ronda campesina, porque es otra cosa. Pero quizá (para) los caseríos rurales de Cajamarca (...) (podría funcionar) otro criterio: analfabetismo. Si estás hablando de un 30, 40% de

analfabetismo femenino, estás hablando de mundo indígena. Puedes cruzarlo. ¿Por qué es analfabeto alguien en el Perú? No es porque es pobre”.

Desde esta perspectiva se considera que los campesinos peruanos nunca dejaron de ser indígenas y que la Ley de Consulta Previa puede verse como una forma de reivindicación de su histórica posición de subalternidad ante los sectores dominantes de la sociedad.

4.2 Tensiones para la identificación legal de los indígenas en Perú

Las distintas lógicas de identificación han creado tensiones tanto al interior del Estado como entre el Estado y distintos sectores de la sociedad civil al momento de establecer la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios que son sujetos de la Ley de Consulta en el caso peruano. A continuación se detallan las tensiones políticas que ha suscitado la elaboración de una lista de pueblos indígenas en los últimos años, como muestra de las dificultades políticas e institucionales que encuentra el Estado para establecer consensos en el tema indígena.

El debate sobre la pertinencia de la inclusión o no de las comunidades campesinas de la sierra y costa como pueblos indígenas, precede a la promulgación de la Ley de Consulta Previa. En julio del 2009 se interpone una demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N° 1089, que regula el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales. Entre otras cosas, los demandantes argumentan que la medida fue promulgada sin efectuar ninguna consulta previa e informada a los pueblos indígenas. La Presidencia del Consejo de Ministros contesta alegando que:

“el Convenio N.º 169 de la OIT no es aplicable puesto que la población peruana es predominantemente mestiza. Las comunidades campesinas que en su origen fueron ancestrales – indígenas –, con el desarrollo de la civilización ahora son mestizas, tal es el caso de las comunidades campesinas de la costa y de los valles interandinos de la sierra”.¹⁰

Posteriormente, el 31 de mayo del 2010, el Congreso presenta a la Presidencia de la República la autógrafa de la Ley de Consulta Previa. El Ejecutivo presenta una serie de objeciones, una de las cuales versa justamente sobre la extensión de la categoría de pueblos indígenas a las comunidades campesinas de la sierra y costa. El argumento es el siguiente:

“La comunidad andina, como institución española existente en Castilla e impuesta por la legislación virreinal en 1570, está sustantivamente vinculada a la ciudad, al comercio y a los servicios del Estado, superponiéndose en muchos casos los distritos con las comunidades. Más aún, algunas comunidades costeñas aún existentes en lo formal, actúan como empresas inmobiliarias en beneficio de sus dirigentes en el negocio de terrenos y playas” (Sexta Observación)¹¹

La publicación de la Ley de Consulta Previa en setiembre del 2011, establece cuáles serán los requisitos para que un colectivo sea considerado un pueblo indígena. Algunos actores de la sociedad civil (IDL, IIDS, COMISEDH) señalaban

desde ya que la Ley estaba introduciendo nuevos requisitos a los establecidos por el Convenio 169 de la OIT.

Sin embargo, no es sino hasta un año después, con la publicación de la *Directiva que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios* (Resolución Ministerial N.º 202-2012-MC) el 22 de mayo del 2012¹², que se fijan de manera definitiva los criterios de identificación de pueblos indígenas u originarios. Los criterios básicos de identificación señalados por la OIT son reinterpretados, siendo la modificación principal la incorporación de dos elementos objetivos adicionales: *“lengua indígena, en tanto constituye una de las principales instituciones sociales y culturales de todo pueblo; y tierras comunales de pueblos indígenas, que establecen la existencia de conexión territorial.”*

La publicación de esta Directiva va a iniciar un periodo de intenso debate sobre quiénes y bajo qué criterios serán considerados pueblos indígenas en el Perú. La controversia principal gira en torno a la pregunta de si las comunidades campesinas de costa o sierra pueden ser consideradas indígenas o no, y lo que esto implicaba para el desarrollo de las actividades extractivas mineras en estas regiones. La intensidad del debate en la opinión pública reveló la variedad de posiciones al respecto, así como la capacidad de diversos actores de ejercer presión sobre la toma de decisiones al interior del gobierno. Esto provocará que, aunque el entonces

¹⁰ Expediente STC N.º 00022-2009-PI: http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc01072010-225754.pdf

¹¹ <http://blog.pucp.edu.pe/media/2841/20100622-Observacion.pdf>

¹² *Directiva que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios*: <http://www.indepa.gob.pe/PDF/transparencia/Normatividad/Ministerio%20de%20Cultura/RM%20202-2012-MC%20Aprueban%20Directiva%20que%20regula%20el%20funcionamiento%20de%20la%20Base%20de%20Datos%20Oficial%20de%20Pueblos.pdf>

Viceministro de Interculturalidad anuncie la publicación de la Base de Datos Oficial el 18 de junio del 2012, esta no sea publicada sino hasta octubre del 2013.

Un importante sector de la sociedad civil argumentó que los criterios de identificación propuestos eran incompatibles con lo establecido por el Convenio 169 de la OIT. Dentro de este sector se encuentra la Federación de Campesinos de Chinchaypujio (Provincia de Anta, Cusco), quienes, asesorados legalmente por el IDL y APORVIDAH, presentaron una demanda de acción popular el 16 de enero del 2013, contra la mencionada Resolución Ministerial que aprueba la Directiva que regula el funcionamiento de la Base de Datos¹³. El argumento principal es que la Directiva añade dos requisitos objetivos — lengua indígena y tierras comunales— para la identificación de un pueblo indígena que no son señalados por el Convenio N° 169 de la OIT.

El debate sobre la publicación de la Base de Datos cobrará mayor relevancia dentro del contexto de intensa conflictividad social que se vivió durante el primer trimestre del 2013. El conflicto de Cañaris, en la vertiente occidental de los Andes del norte del Perú, en relación a la viabilidad de las actividades de exploración minera de la empresa Cañariaco Copper Perú S.A., fue el protagonista de este periodo. Al tratarse de una comunidad campesina que rechazaba el desarrollo de la actividad minera en su territorio, se ponía en el centro del debate la pertinencia o no de la inclusión de las comunidades campesinas como pueblos indígenas u originarios. Luego del enfrentamiento entre la policía y los comuneros

ocurrido el 23 de enero —que dejó un saldo de 23 heridos-¹⁴, la Defensoría del Pueblo emite un comunicado donde solicita a la PCM considerar la aplicación de la Ley en el caso Cañaris (OFICIO N° 179-2013/DP)¹⁵. La Defensoría argumenta que la comunidad de Cañaris cumpliría con los requisitos establecido por la Directiva, al contar con un 64% de población quechua hablante, que posee tierras comunitarias y se autorreconoce como indígena.

Hacia marzo del 2013, la demora de la publicación de la Base de Datos levantaba ya demasiada suspicacia e incertidumbre, situación que era empeorada por el fracaso del primer proceso de consulta previa por el Lote 1AB que iba a realizarse en Loreto (la región amazónica más extensa ubicada al noreste del Perú). Como parte de esta coyuntura, la Defensoría recomienda a la Presidencia del Consejo de Ministros cumplir con la publicación de la Base de Datos Oficial de los Pueblos Indígenas u Originarios e iniciar la realización de procesos de consulta en el subsector minero¹⁶.

Ante esta demanda desde la sociedad civil y de la propia Defensoría del Pueblo, el Viceministro de Interculturalidad señala públicamente que su sector no podía publicar la Base de Datos debido a la existencia de una demanda judicial presentada por la Federación de Campesinos de Chinchaypujio¹⁷. Manifiesta que la publicación de la Base de Datos en ese contexto de incertidumbre

¹³ <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=999>

¹⁴ <http://www.actualidadambiental.pe/?p=17763>

¹⁵ Comunicado: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/node/848686> <http://www.noticiasser.pe/30/01/2013/nacional/defensoria-del-pueblo-senala-que-comunidad-san-juan-de-canaris-tiene-derecho-con>

¹⁶ http://servindi.org/pdf/DP_070313_PCM.pdf

¹⁷ <http://ambienteindigena.wordpress.com/2013/03/21/la-base-de-datos-podria-caerse-por-una-demanda-ello-es-cierto-2/>

legal significaba un riesgo porque el proceso podía ser deshecho y vuelto a fojas cero.

Esta declaración acentuó la polarización ya que, según señalaban algunas organizaciones, no existía obstáculo jurídico alguno que impidiese la publicación de la Base de Datos en ese momento, y este retraso estaba haciendo evidente más bien las profundas desavenencias al interior del gobierno con respecto a la pertinencia de la Base de Datos. Esta situación de incertidumbre al interior del gobierno y los desacuerdos entre sectores (en especial con el Ministerio de Energía y Minas) provocan la renuncia del Viceministro de Interculturalidad a fines de abril del 2013. Algunas fuentes señalan que una de las razones principales de su renuncia fue su defensa de la condición indígena u originaria de la Comunidad San Juan de Cañaris y, en consecuencia, su derecho a ser consultada. Esta postura del Viceministro no encontró resonancia en otros sectores del Estado.

La salida del Viceministro de Interculturalidad y la situación de inestabilidad al interior de este, paraliza la publicación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios hasta el 25 de octubre de 2013¹⁸. La relación publicada de 48 pueblos amazónicos y 4 andinos es la misma que fue publicada dentro de la Guía Metodológica para la Aplicación del Derecho a la Consulta Previa el 2 de abril del 2013. La única modificación que resalta es el cambio de la denominación del Pueblo Indígena “Quechua” que figuraba anteriormente en la relación de la Guía Metodológica como “Quechuahablante”.

¹⁸ Base de Datos de Pueblos Indígenas y Originarios: <http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas>

4.3 Los primeros procesos de implementación de Consulta Previa

Los primeros procesos de consulta que se están realizando en el Perú —en el marco de la Ley de Consulta— y en Bolivia —en el marco del mandato constitucional— nos dejan algunas interesantes observaciones:

a. *Priorización de procesos poco conflictivos*

Las primeras consultas en el área andina peruana se han realizado sobre medidas administrativas con liderazgo sectorial del Estado como la consulta sobre la Política de Salud Intercultural desde el Ministerio de Salud, o la Consulta sobre la Ley de Lenguas Originarias desde el Ministerio de Cultura. Asimismo, el Ministerio del Ambiente está próximo a iniciar procesos de consulta sobre áreas protegidas en las regiones de Huancavelica y Cusco. Las consultas sobre los proyectos de inversión en el área andina se han postergado. El Ministerio de Energía y Minas sólo ha desarrollado procesos de consulta sobre lotes petroleros (en Comunidades Nativas amazónicas). A pesar de haber sido anunciados, ningún proceso de consulta sobre proyectos extractivos mineros se ha llevado a cabo en la región andina. Esto se debería a una doble dificultad: la ambigüedad todavía existente en la identificación legal de pueblos indígenas en la zona andina, y los fuertes temores desde el sector extractivo frente a las expectativas generadas y resultados de los procesos de consulta previa en esta zona.

b. *Consultas amplias para conseguir consensos*

A pesar de que la Base de Datos publicada en el Perú tiende a ser restrictiva para la región andina,

puesto que solo reconoce en esta área cuatro pueblos indígenas, se ha incluido en las consultas hasta ahora realizadas a instituciones campesinas gremiales como la Confederación Campesina del Perú (CCP), Confederación Nacional Agraria (CNA) y Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), que no tienen en la identidad indígena su fundamento organizacional. Las únicas organizaciones “indígenas” andinas consultada han sido la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA) y la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas (ONAMIAP). Esto nos brinda luces sobre la estrategia política del gobierno que

busca lograr consensos sin, al mismo tiempo, establecer derechos legales indígenas amplios en la región andina. La pregunta es si se mantendrá esta amplitud de criterios en la implementación de consultas más conflictivas como las anunciadas para proyectos extractivos.

c. Inclusión de la institucionalidad local

Un caso excepcional de consulta previa para un proyecto extractivo con capitales privados que llegó a buen puerto, es el que se dio en el territorio Charagua, que nos muestra cómo el Estado aprende a través de la negociación política

Recuadro 1: Consulta por proyecto de hidrocarburos en Bolivia

El proyecto consultado fue propuesto por la compañía Pluspetrol y contemplaba la exploración en los Territorios Originarios Campesinos de Charagua Norte e Isoso. La Oficina de Manejo Medioambiental del Ministerio de Hidrocarburos y Energía fue el organismo encargado de aplicar el proceso. En diciembre de 2009 y enero de 2010 se llevaron a cabo dos reuniones con las autoridades guaraníes, en donde se definió un calendario de reuniones y se entregó información preliminar. Los dos talleres llevados a cabo proporcionaron información técnica, básicamente provista por los estudios realizados por la empresa, pero al mismo tiempo fue considerada como incompleta por los representantes de los pueblos guaraníes.

Estos déficits fueron anotados por los representantes de los pueblos consultados, y la oficina estatal replanteó el proceso de consulta según los lineamientos provistos por la dirigencia guaraní. Así, se llevaron a cabo dos asambleas generales bilingües en donde información geográfica sobre las áreas de impacto fue corroborada por visitas y recorridos realizados por los representantes del Estado, ONG y los pueblos de Charagua Norte e Isoso. Finalizado este procedimiento, las asambleas fueron aprobando cada acuerdo hasta llegar al consentimiento definitivo para la exploración hacia junio de 2010. Los procesos de establecimiento del calendario, los espacios para apreciar la información (asambleas y no talleres), el tipo de información relevante (sobre impactos territoriales y sociales, y no tanto datos en lenguaje técnico), la definición participativa de los lugares a ser impactados y su constatación *in situ*, así como las formas de llegar a consensos (pequeños acuerdos escalonados antes que grandes decisiones) revelan que el procedimiento de consulta fue posible gracias a que las interacciones políticas fueron estructuradas según los propios parámetros culturales del diálogo antes que por protocolos administrativos enfocados en la distribución de información producida por un actor desde su propio lenguaje de demostración.

las ventajas de adecuarse a formas de toma de decisión y tiempos institucionales indígenas (ver Recuadro 1).

4.4 Temas críticos para la implementación de la Consulta Previa en Perú y Bolivia

Luego de comprender el contexto político en el que tanto en Perú como en Bolivia se ha promovido la implementación y regulación de un instrumento de consulta previa, con miras a cumplir con el compromiso adquirido al ratificar el Convenio 169 de la OIT, así como también entender las distintas lógicas o perspectivas con las que se ha presentado el debate, nos queda claro que existe un conjunto de limitaciones y restricciones que han impedido una adecuada implementación de los principios básicos del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en ambos países. A continuación reseñamos algunos de estos desafíos.

a. El alcance territorial del proceso

No sólo se trata de la identificación de los pueblos a ser consultados, sino también de los límites territoriales de cada proceso específico de consulta. Sobre lo primero, en el caso peruano el debate se ha centrado en las miles de comunidades campesinas ubicadas en su mayoría en los Andes, las cuales no estarían en la primer Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios con quienes el Estado tiene que cumplir con la Ley de Consulta y su Reglamento, mientras que en Bolivia el consenso es que sean todas las naciones y comunidades indígenas (sindicatos y ayllus en la región andina) los que serían sujetos de consulta. Sin embargo, existe cierta discusión sobre si los “interculturales” sindicatos cocaleros

(migrantes de zonas altas aymaras y quechuas) deben también ser sujetos de consulta. Respecto a los límites territoriales, aún no se han definido con claridad los criterios con los que la entidad proponente de una determinada política puede determinar qué comunidades o caseríos deben participar en el proceso, lo que genera una enorme incertidumbre a nivel local. Desde el sector privado se promueve el uso de categorías tradicionales dentro de las prácticas de gestión social y ambiental, como las nociones de “áreas de influencia” directa e indirecta de un determinado proyecto de inversión. En ambos casos, el peruano y el boliviano, no existe ninguna disposición desde el Ejecutivo, normativa o política, que contribuya a definir con algún nivel de claridad y precisión el alcance territorial de los procesos de consulta.

b. El(los) mecanismo(s) de aprobación

En Bolivia se negocia el mecanismo de aprobación, a pesar de que los distintos proyectos de ley no establecen hasta el momento mecanismo alguno. En el ejemplo sobre Charagua (ver recuadro), luego del fracaso de un primer intento de consulta, se resolvió que debían ser los guaraní quienes conduzcan la consulta de acuerdo a sus usos y costumbres (calendarios, espacios, modalidades de toma de decisión, etc.), llegándose a implementar una serie de acuerdos. En el caso peruano aún no se ha reglamentado el mecanismo de aprobación, aunque en la Ley y su Reglamento se hace alusión a la construcción de consensos por negociación, y se descarta que se llegue a implementar algún mecanismo electoral tipo referéndums o plebiscitos.

c. El carácter vinculante del mismo (con o sin derecho a veto)

Uno de los puntos más debatidos es el referido al carácter vinculante del proceso de consulta. En Bolivia esta es la principal reivindicación de las organizaciones sociales opuestas al gobierno, como quedó demostrado en las movilizaciones contrarias al proyecto de carretera en el TIPNIS. El gobierno boliviano aún no ha definido con claridad si es que los procesos de consulta implican un derecho a veto o no. Ciertos sectores del gobierno piensan que promulgar una Ley de Consulta Previa legalista (sin veto) puede neutralizar el pedido actual de consultas (con o sin OIT) que demandan el veto. Mientras, en el caso peruano, la Ley y su Reglamento son claros en rechazar el derecho a veto de los pueblos consultados, y reiteran la necesidad de la construcción de consensos.

d. Marco institucional para garantizar la legitimidad de la representación de los pueblos

Una de las mayores preocupaciones del sector privado está relacionada a la legitimidad de las organizaciones y voceros de los pueblos cuyos derechos serían afectados por un proyecto de inversión y/o una política o programa social. Tal como hemos anotado, en el caso de Bolivia se considera que el legítimo representante es la Asamblea Plurinacional, con todas las limitaciones discutidas. En el caso peruano, los primeros procesos de consulta promovidos en el año 2013 (la creación de un Área de Conservación Regional en Loreto, la inconclusa consulta sobre la licitación del nuevo Lote 192 de hidrocarburos también en Loreto, etc), muestran cómo es que las Federaciones a nivel de cuenca o unidades

territoriales mayores están siendo fortalecidas frente a la inexistencia de organizaciones indígenas nacionales, mientras crece la presión del sector privado por llegar a acuerdos directos solamente con aquellas comunidades o caseríos directamente involucrados con el proyecto de inversión. En el caso de Loreto, las Federaciones indígenas han desarrollado un papel importante para el empoderamiento de las comunidades, al transmitir y discutir conceptos básicos asociados al proceso de consulta e involucrar a las comunidades el debate y reclamo de sus derechos.



Reflexiones

¿Es el otorgamiento de derechos de consulta un mecanismo eficiente de inclusión social? La respuesta es compleja dependiendo del modelo de inclusión que se busque implementar, de las particularidades culturales e históricas de los pueblos a incluir, y de la capacidad institucional de los Estados para ajustar dicho modelo de manera participativa con las poblaciones a ser incluidas. Existen tres modelos básicos de vinculación de minorías étnicas: el modelo de asimilación a una cultura nacional única; el modelo de exclusión que presupone minimizar el contacto interétnico a partir del desarrollo de instituciones paralelas, articuladas asimétricamente al Estado; y el modelo que busca una integración diferenciada pero “*simétrica*” en donde el sujeto social pueda ser asimilado sin tener que perder su diferenciación cultural. En este último caso se establecen instituciones paralelas pero vinculadas de manera horizontal al Estado. Históricamente, los Estados andinos han transitado entre el primer y segundo modelo. En la actualidad, tal como lo hemos discutido en este trabajo, mantienen aspectos del segundo y tercer modelo. Los derechos diferenciados de consulta se enmarcan claramente en el último modelo cuya

5. REFLEXIONES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

inspiración viene principalmente de países cuyas poblaciones indígenas son una clara minoría.

En los países andinos como Perú y Bolivia, la población con orígenes indígenas andinos han formado parte de la sociedad nacional desde el inicio de la república siendo además la población étnicamente mayoritaria. Este hecho supone un enorme reto para la implementación de políticas de derechos especiales en el marco del acuerdo de la OIT. Por un lado, el Convenio 169 tiene como objetivo establecer derechos para poblaciones que no han participado en la formación estatal. Por otro lado, el Convenio pareciera estar hecho para Estados con minorías o pueblos indígenas excluidos, antes que para Estados compuestos por mayorías indígenas históricamente marginadas. Así, la política indígena de la OIT, concebida en el marco de un multiculturalismo liberal, debería ajustarse al contexto específico de la región andina para convertirse en una herramienta al menos utilizable.

Los Estados de Perú y Bolivia han impulsado históricamente, continuando con su herencia colonial, una política de homogenización cultural para la región andina. La política estatal

colonial y republicana invisibilizó las diferencias interétnicas hasta mediados del siglo XX, mientras los proyectos modernizantes de fin de siglo buscaron invisibilizar la identidad indígena en aras de construir una identidad mestiza nacional. Este proceso ciertamente afectó a la población que buscó encontrar una mejor relación con el poder estatal desde una dinámica de identidades flexibles y funcionales. Como consecuencia, los marcadores y fronteras tradicionales de *indigeneidad* han perdido fuerza o se han diluido en gran parte de la región andina.

Las poblaciones indígenas han sido históricamente subordinadas antes que excluidas. El Estado en Perú y Bolivia estigmatizó al indígena (o indio) como símbolo del atraso por lo que emprendió políticas de subalternización y explotación de la población indígena hasta entrado el siglo XX. Luego, los Estados reformistas buscaron asimilar a dicha población *desindigenizándola*, buscando encajar en su modelo de proyecto nacional. Esto llevó a que el término indígena (o indio) adquiriera una connotación negativa o despreciativa no solo dentro del aparato público sino también para las mismas poblaciones que sufrían la dominación o discriminación. Por esto, la reivindicación o reconocimiento de los pueblos indígenas en el caso andino, conlleva la necesidad de establecer políticas culturales que logren cambiar percepciones negativas profundamente enraizadas. Es siguiendo esta línea, por ejemplo, que en Bolivia los indígenas andinos bolivianos se reconocen no como indígenas sino como pueblos originarios.

¿Cómo aplicar una ciudadanía diferenciada a pueblos indígenas que difícilmente logran establecer sus propias fronteras étnicas? La respuesta boliviana fue reconstruir los marcadores y fronteras étnicas, buscando constituir, a partir de un cambio constitucional, un Estado plurinacional

con mayoría indígena. En este sentido, la política indígena boliviana ha trascendido el modelo multicultural liberal al proponer un multiculturalismo político en un contexto reconocido como plurinacional. Sin embargo, este proyecto no ha consolidado el derecho a consulta a minorías indígenas (aunque se consigne en la Constitución), sino que más bien ha cimentado un control estatal sobre la consulta desde un Estado que se presenta como “indígena” y, por lo tanto, representante de las naciones indígenas que políticamente considera mayoritarias. En este contexto, la promulgación de una ley de consulta controlada corporativamente por el Estado no garantizaría el respeto a derechos minoritarios.

En el caso peruano, el panorama es aún más complejo puesto que el Estado no ha desarrollado una política indígena coherente. En términos de identificación indígena en la región andina no se ha establecido política alguna desde que se diese el agotamiento del modelo de asimilación *campesinista*. Por ello, ahora distintos sectores del Estado identifican a la población indígena de manera distinta y muchas veces utilizando categorías no-identitarias como pobreza o vulnerabilidad. Asimismo, el Estado peruano no tiene programada política alguna para identificar territorios indígenas o establecer mecanismos de participación específicos para la población indígena andina. En resumen, el Estado peruano no ha logrado desarrollar en los Andes una política indígena basada en el paradigma multicultural liberal (en el que se enmarca a la Ley de Consulta) y es probable que no pueda desarrollarla si parte de identificar al indígena como minoritario, preestatal y marginado de derechos ciudadanos. En este contexto, la Ley de Consulta no parece ser la mejor herramienta de política pública para incluir a la población andina o para afianzar su ciudadanía.

Conclusiones

A partir de estas reflexiones se puede inferir por qué la ley actual tiene dificultades para otorgar a la población andina derechos indígenas a la consulta previa. La ley actual se basa en normativas legales que se construyeron a partir de realidades sociales distintas a la andina. Los pueblos indígenas son diversos no solo culturalmente sino también en su relación histórica con las sociedades y Estados que los han albergado. Mientras los pueblos indígenas de Canadá, Australia y partes de la región amazónica coexistieron con Estados que los excluyeron, los pueblos andinos fueron claves para la construcción social y económica de los Estados y nacionalidades en la región. El ajuste de la normativa internacional a la realidad histórica de los campesinos indígenas andinos llevaría a reconocerle derecho de consulta a una porción significativa de la población nacional, lo que no estaría acorde ni con el espíritu primigenio del Convenio 169 de la OIT, ni con la política del Estado que promulga la ley.

Los pueblos andinos no son solo demográfica y territorialmente importantes sino que son actores económicos y políticos fundamentales. Por ello otorgarles derechos de consulta indígena tendría repercusiones políticas que trascenderían las normativas de reconocimiento étnico, influyendo decisivamente en las políticas del Estado en diversos sectores como el extractivo. Por ello, la disyuntiva legal radica en establecer marcos restrictivos que limiten el impacto de las consultas, o establecer la consulta como un derecho de amplios sectores de la población. En el caso peruano, la Ley de Consulta Previa ha terminado optando por un esquema restrictivo más acorde con las políticas sectoriales nacionales. Sin embargo, la implementación de esta política ha colisionado con la “amplitud” y “diversidad” de elementos indígenas andinos, fruto de múltiples procesos

históricos particulares, generando confusión tanto en el Estado como en los representantes de las organizaciones indígenas.

La discusión entre distintas lógicas y criterios de identificación indígena le han quitado relevancia y consistencia a una norma legal que no termina por convertirse en una herramienta de inclusión social. En un extremo, sectores de la sociedad quisieran restringir la ley de consulta solo a los indígenas amazónicos que constituyen una clara minoría poblacional. En el otro extremo, la ley de consulta se ve como un instrumento para afianzar la democracia ciudadana en la medida que la gran mayoría de la población nacional tiene alguna raíz indígena. En este contexto, la ley y su reglamentación, tienen dificultades en otorgar el estatus de indígena a las miles de comunidades campesinas andinas —aunque puedan presumir claramente de continuidad histórica, conexión territorial e instituciones distintivas (criterios objetivos de la OIT)— por el hecho de que no quieran autoreportarse como parte de un “pueblo indígena”.

Es por esto que la Ley de Consulta Previa aparece para el Estado como una iniciativa aislada sin un marco de referencia claro. La consulta como derecho especial de minorías indígenas culturalmente distintas e históricamente ajenas al Estado, es sin duda una poderosa herramienta de inclusión, al menos política, en lugares como la Amazonía o en aquellos países donde las claras diferencias culturales indígenas y características demográficas se prestan mejor para la implantación de modelos multiculturales liberales. En los Andes, donde se ha consolidado ya un consenso sobre la necesidad de establecer derechos de consulta, tal vez sería mejor pensar en consultas ciudadanas con la participación de la población indígena, en el marco de políticas multiculturales menos restrictivas.

La incoherencia entre la política indígena general y la instrumentalización de derechos indígenas específicos, ocasiona que el Estado no logre establecer parámetros claros para la implementación de la consulta. Así, temas como el alcance territorial del proceso, los mecanismos de aprobación, carácter vinculante de la medida, o el marco institucional para garantizar la legitimidad de la representación de los pueblos, se convierten en dilemas de difícil solución.

Recomendaciones de política pública

a. Definir el modelo de inclusión social que enmarque los derechos de consulta

Desde una política restrictiva, el Estado solo reconoce a las poblaciones que de manera clara y certificable cumplen con los criterios utilizados con la información existente. En la política ampliada, el Estado establece un espacio para la *reindigenización* de las poblaciones que cumplen parcialmente con estos criterios.

b. Establecer claramente los criterios identitarios y territoriales

Los criterios identitarios y territoriales que se usan para la identificación de poblaciones indígenas deben responder a la lógica mayor de la política indígena. El criterio identitario más común es la lengua materna indígena, pero podrían utilizarse criterios más amplios de diferencia cultural (organización política, modo de producción, patrones culturales como fiestas, entre otros). Los criterios territoriales deben estar en concordancia con la manera en que se reconoce a la población indígena.

c. Alineamiento político al interior del Estado

Todos los sectores del Estado deben seguir una política coherente para con las poblaciones indígenas reconocidas. Esto incluye: uso de los mismos criterios de identificación, uso de los mismos “nombres” de identificación, uso de un único padrón de pueblos indígenas y mapa de sus territorios (ya sea referido a propiedad colectiva o territorio ancestral), actuación coordinada para implementar políticas indígenas como la Ley de Consulta Previa. Es necesario que el Estado cuente con una política nacional de desarrollo de pueblos indígenas y originarios en la cual enmarcar la implementación del instrumento de consulta.

d. Establecer un proceso participativo con los actores políticos para ajustar la política pública

El proceso de reconocimiento, integración, así como el otorgamiento de derechos de consulta debe ser no solo acompañado sino validado por las comunidades indígenas organizadas.

e. Desarrollar capacidad institucional

La capacidad institucional es fundamental para poder llevar a cabo cualquier política pública. En el caso de políticas indígenas esta capacidad se refiere principalmente a: a) órganos estatales con capacidad de injerencia/presencia intersectorial que tengan el poder de establecer las líneas de políticas indígenas para todo el aparato público; b) personal con suficiente conocimiento del tema y entendimiento de la política adoptada por el gobierno; c) capacidad institucional para el acceso, análisis y generación de información; y, d) capacidad de implementación (dependiendo de la agenda de implementación adoptada políticamente por el Estado).



6. BIBLIOGRAFÍA

- Alaparrine-Bouyer, M. (2007). *La educación de las élites en el Perú colonial*. Lima: IFEA.
- Albó, X. (2002). *Pueblos indios en la política*. La Paz: Plural Editores: CIPCA.
- Bebbington, A. (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP, CEPES.
- Beverly, J. (2001). "Subalternidad/Modernidad/Multiculturalismo". *Revista de Crítica Literaria Latinoamericana* 53. Lima-Hannover. pp. 153-163.
- Bonilla, H. (1991) *Los Andes en la encrucijada: indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*. Quito: FLACSO.
- Cahill, D. (2006). "Estimating Elites: The Inca Nobility of Peru under Colonial Rule" En Patricia Grimshaw y Russell McGregor (eds.), *Collisions of Cultures and Identities: Settlers and Indigenous Peoples*. Melbourne: Melbourne University Press, pp. 64-71.
- Choque, M.E., and C. Mamani (2001). "Reconstitución del ayllu y derechos de los pueblos indígenas: el movimiento indio en los Andes de Bolivia". *The Journal of Latin American Anthropology* 6(1):202-221.
- Contreras, C. (2005). "La historia del tributo personal indígena en el Perú del siglo XIX". *Histórica XXIX*: 67-106. Lima: PUCP.
- Contreras, C. (1996) *Maestros, Mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Lima: IEP.
- Damonte, G. (2008). *The constitution of political actors: peasant communities, mining and mobilization in Bolivian and Peruvian Andes*. Berlin: VDM Berlag Dr. Muller.
- Damonte, G. (2011). "Construyendo territorios: narrativas territoriales aymaras contemporáneas". Lima: CLACSO – GRADE – Fundación Tierra
- Del Pozo-Vergnes, E. (2004). *De la hacienda a la mundialización. Sociedad, pastores y cambios en el altiplano peruano*. Lima: IFEA-IEP.
- Del Valle, P. (2007). "Identidad y comunidades campesinas: un ensayo de balance". En Castillo, P. et al. *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Grupo Allpa. pp. 291-362.

- Deustua, J. y J. L. Rénique. (1984). *Intelectuales, indigenismo y descentralismo en el Perú, 1897-1931*. Lima.
- Diez, A. (1998). *Comunes y haciendas. Proceso de comunalización en la sierra de Piura, siglos XVIII al XX*. Cusco: CBC.
- Diez, A. (1999). "Diversidades, alternativas y ambigüedades. Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural". En *Perú: El problema agrario en debate SEPIA VII*. Lima: SEPIA.
- Diez, A. (2007). "Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios". En Castillo, P. et al. *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Grupo Allpa. pp. 107-152.
- Drinot, P. (2011). *The Allure of Labor: Workers, Race, and the Making of the Peruvian State*. DukeUniversityPress.
- Flores Galindo, A. y M. Burga (1993) *Buscando un Inca. Identidad y utopía en los Andes*. Lima: SUR.
- García-Sayán, D. (1982). *Tomas de tierras en el Perú*. Lima: DESCO.
- Garrett, D. (2009). *Sombras del imperio. La nobleza indígena del Cusco, 1750-1825*. Lima: IEP.
- Giarracca, N. (ed.) (2001). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.
- Gonzáles, O. (2008). "Indigenismo, nación y política. Perú 104-1930" en Revista Intellectus 07.
- Gow, David, y Joanne Rappaport (2002). "The indigenous public voice: The Multiple Idioms of Modernity in Native Cauca". En Kay B. Warren y Jean E. Jackson, (eds.). *Indigenous Movements, Self-Representation and the State in Latin America*. Austin: University of Texas Press, pp. 47-80.
- Greenwood, D. (1993). "Cultural Identities and Global Political Economy From an Anthropological Vantage Point". *Indiana Journal of Global Legal Studies* 1(1)
- Hünefeld, C. (1982). *Lucha por la tierra y protesta indígena. Las comunidades indígenas del Perú entre la colonia y la república, 1800-1830*. Bonner amerikanische Studien.
- Hünefeld, C. (2004). *A brief history of Peru*. New York: Checkmark Books and Lexington Associates.
- Jacobsen, N. (1997). "Liberalism and Indian communities in Peru, 1821-1920". En R. Jackson. *Liberals, the Church, and Indian peasants: corporate lands and the challenge of reform in nineteenth century Spanish America*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Kymlicka, Will (1996). *La ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Mallon, F. (2003). *Campesinado y nación. La construcción de México y Perú poscoloniales*. México: CIESAS.
- Manrique, N. (1981). *Las guerrillas indígenas en la guerra con Chile: campesinado y nación*. Lima: Centro de Investigación y Capacitación.
- Mayer, E. (2009). *Cuentos feos de la Reforma Agraria*. Lima: IEP.
- Méndez, C. (2005). *The plebeian republic. The Huanta rebellion and the making of the Peruvian State*. DukeUniversityPress.
- O'Phelan, S. (2012). *Un Siglo de Rebeliones Anticoloniales. Perú y Bolivia 1700-1783*. Lima: IEP.

- Platt, T. (2009). 'Tributo y Ciudadanía en Potosí, Bolivia' En García Jordán, P. (ed.). *Dinámicas de poder local en América Latina*. Barcelona: Universidad de Barcelona, pp. 109-163.
- Pozo, E. (2011). "Lo aymara. Sobre los discursos identitarios reivindicativos aymara al sur de Puno". Ponencia SEPIA XIV – Piura.
- Remy, M. I. (2004). "Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia". En F. Eguren, M. I. Remy, & P. Oliart, *Perú: el problema agrario en debate*. SEPIA X. Lima: SEPIA
- Rénique, J. L. (2004). *La batalla por Puno. Conflicto agrario y nación en los Andes, 1866-1995*. Lima: IEP.
- Rénique, J. L. (1991). *Los sueños de la Sierra. Cusco en el siglo XX*. Lima: CEPES.
- Sarfaty, G. (2005). "The World Bank and the Internalization of Indigenous Rights Norms". *The Yale Law Journal Vol. 114 N7*, pp. 1791-1818.
- Silverston-Sher, M. (2001). *Ethnopolitics in Ecuador*. Miami: North South Center Press at the University of Miami.
- Stern, S. (comp.) (1990). *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes*. Lima: IEP.
- Szablowski, D. (2010) "Re-empaquetando el CLPI: las conexiones globales y el debate sobre el consentimiento indígena para la extracción industrial de recursos". *Anthropologica* 20 (28) Suplemento 1, pp.217-238
- Turner, Terence (2003) "Clase Cultura y Capitalismo". En Jose Luis Garcia y Ascención Barañano (eds.) *Culturas en Contacto. Encuentros y desencuentros*. Madrid: Ministerio de Educación Cultura y Deporte.
- Turner, M. (2006). *Republicanos Andinos*. Lima: IEP.
- Valdivia, Néstor (2011). *El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión*. Lima: GRADE
- Van Cott, Donna Lee (2005). *From movements to parties in Latin America: the evolution of ethnic politics*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.



7. ANEXO

Documentos y Leyes Revisadas

Organización Internacional del Trabajo (1989).
Convenio 169 sobre pueblos indígenas y
tribales en países independientes.[http://
www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/
convenio_169_07.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf)

Banco Mundial (2005). Política Operacional
4.10 Pueblos Indígenas.[http://
siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/
Resources/210384-1170795590012/OP4.10.
July1.2005.Spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP4.10.July1.2005.Spanish.pdf)

Ley N° 29785 “Ley del Derecho a la Consulta
Previa de los Pueblos Indígenas u
Originarios, reconocido en el Convenio
169 de la Organización Internacional del
Trabajo”. Lima: Diario Oficial “El Peruano”,
31 de agosto de 2011. [http://www.
presidencia.gob.pe/documentos/LEY%20
DEL%20DERECHO%20A%20LA%20
CONSULTA%20PREVIA%20A%20LOS%20
PUEBLOS%20IND%3%8DGENAS%20
U%20ORIGINARIOS,%20RECONOCIDO%20
EN%20EL%20CONVENIO%20169%20DE%20
LA%20ORGANIZACI%3%93N%20
INTERNACIONAL%20DEL%20TRABAJO%20
\(OIT\)%20.pdf](http://www.presidencia.gob.pe/documentos/LEY%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20CONSULTA%20PREVIA%20A%20LOS%20PUEBLOS%20IND%3%8DGENAS%20U%20ORIGINARIOS,%20RECONOCIDO%20EN%20EL%20CONVENIO%20169%20DE%20LA%20ORGANIZACI%3%93N%20INTERNACIONAL%20DEL%20TRABAJO%20(OIT)%20.pdf).

Decreto Ley N° 17716 “Nueva Reforma Agraria”.
Lima, 24 de junio de 1969. [http://www.
congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/17716.
pdf](http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/17716.pdf)

Ley N° 24656 “Ley General de Comunidades
Campesinas”. Lima: Diario Oficial “El Peruano”,
14 de abril de 1987. [http://faolex.fao.org/docs/
pdf/per20093.pdf](http://faolex.fao.org/docs/pdf/per20093.pdf)

Constitución Política del Perú. 1993. [http://www.
congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/
Cons1993.pdf](http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf)

COMISEDH. 2012. La Ley de Consulta Previa y
su Reglamento en el Perú. Análisis desde la
perspectiva del Derecho Internacional de los
Derechos Humanos
[http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/
doc16052013-161801.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc16052013-161801.pdf)

Ley N° 26505 “Ley de la inversión privada en el
desarrollo de las actividades económicas
en las tierras del territorio nacional y de las
comunidades campesinas y nativas”. Lima:
Diario Oficial “El Peruano”, 14 de julio 1995.
[http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/
Leyes/26505.pdf](http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/26505.pdf)

Ley N° 27818 “Ley para la Educación Bilingüe Intercultural”. Lima: Diario Oficial “El Peruano”, 23 de julio de 2002. <http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/27818-aug-15-2002.pdf>

Ley N° 29735 “Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú”. Lima: Diario Oficial “El Peruano”, 2 de julio de 2011. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29735.pdf>

Ley N° 26842 “Ley General de Salud”. Lima: Diario Oficial “El Peruano”, 20 de julio de 1997. ftp://ftp.minsa.gob.pe/intranet/leyes/L-26842_LGS.pdf

Decreto Supremo N° 001-2012-MC “Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo”. Lima: Diario Oficial “El Peruano”, 2 de abril de 2012. http://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2012-04-03_001-2012-MC_2221.pdf

Ley N° 28056 “Ley marco del presupuesto participativo”. Lima: Diario Oficial “El Peruano”, 15 de julio de 2003. <http://www.ampeperu.gob.pe/documentos/>

[Normas%20de%20Interes%20Municipal/Ley28056MarcodelPresupuestoParticipativo.pdf">Normas%20de%20Interes%20Municipal/Ley28056MarcodelPresupuestoParticipativo.pdf](#)

Ley N° 26300 “Ley de los derechos de participación y control ciudadanos”. Lima: Diario Oficial “El Peruano”, 18 de abril de 1994. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/26300.pdf>

Bolivia:

Ley N° 031 “Ley Marco de Autonomías y Descentralización”. La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 19 de julio de 2010. http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20130206/ley-marco-de-autonomias-y-descentralizacion-andres-ibanez-n%C2%B0_201379_430034.html

Ley N° 027 “Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional”. La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 6 de julio de 2010. <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1918>

Ley N° 018 “Ley del Órgano Electoral Plurinacional”. La Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 16 de junio de 2010. http://www.cepal.org/oig/doc/Bol_Ley18_2010.pdf

Ley N° 026 “Ley del Régimen Electoral”. La Paz:
Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de
Bolivia, 30 de junio de 2010.

Constitución del Estado Plurinacional de
Bolivia. 2009. [http://pdba.georgetown.edu/
Constitutions/Bolivia/constitucion2009.pdf](http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/constitucion2009.pdf)

Ley N°073 “Ley de Deslinde Jurisdiccional”. La
Paz: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de
Bolivia, 29 de diciembre de 2010. [http://bolivia.
infoleyes.com/shownorm.php?id=2769](http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=2769)

Viceministerio de Interculturalidad (2013) Guía
Metodológica. Consulta a los Pueblos Indígenas
(Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta
Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios,
reconocido en el Convenio N° 169 de la
Organización Internacional del Trabajo (OIT).



INVESTIGACIÓN 4

I conferencia regional

Fiscalidad e inclusión social

Investigación: Políticas de inclusión social en los gobiernos de Guatemala (2004-2012)

por José Carlos Sanabria Arias, Erick Coyoy y Edmundo Urrutia

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)
Dirección: 10ª. calle 7-48, zona 9, Ciudad de Guatemala
Tel.: (502) 2201-6300 Ext. 251
Fax: (502) 2360-2259
www.asies.org.gt

POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LOS GOBIERNOS DE GUATEMALA (2004-2012)

por José Carlos Sanabria Arias (Coordinador), Erick Coyoy y Edmundo Urrutia



Imagen: © John Pavelka, <https://www.flickr.com>



1. INTRODUCCIÓN

A finales de los años 90 del siglo pasado, ante la persistencia de la pobreza y desigualdad, comenzaron a aplicarse en algunos países de América Latina nuevas políticas y programas para reducir la pobreza, la extrema pobreza y la exclusión social, lo que generó un efecto de demostración en el resto de la región. A la altura de 2010, prácticamente la totalidad de países del subcontinente tenían en marcha estos nuevos programas de protección social, en particular las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). En este proceso han jugado un papel determinante las agencias internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como promotoras y acompañantes de la implementación de las nuevas políticas y programas de inclusión.

El proceso regional descrito coincide en Guatemala con el esfuerzo de cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1996, después de 36 años de conflicto armado interno. En estos Acuerdos ocupa un lugar prominente el compromiso de aumentar el gasto en las políticas sociales, ampliando su cobertura y calidad. Es durante el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004) que se ponen en marcha los esfuerzos de aplicar la

nueva estrategia de desarrollo social, debido a los compromisos que Guatemala asume con las agencias internacionales y que adquiere explícitamente al suscribir los Objetivos del Milenio (2000)¹. Sin embargo, es durante los gobiernos de Óscar Berger, Álvaro Colom y Otto Pérez (2004-2012) que se van concretando.

El estudio trata de registrar la experiencia de estos tres gobiernos, partiendo de la caracterización de la composición política de los mismos, de sus nociones ideológicas sobre el desarrollo y la pobreza, de las nuevas políticas sociales de inclusión implementadas (contenido, coberturas), para finalmente hacer una reflexión y sugerir lecciones para el futuro. Hacer una evaluación de los impactos va más allá de lo que aquí se trató de hacer dadas las limitaciones existentes.²

¹ Estas nuevas políticas surgieron en el ámbito internacional a través de las agencias de la ONU y de actividades como la Conferencia de la Mujer de la ONU en 1995, la Cumbre Social de la ONU en 1996, la Cumbre de las Américas en Quebec en 2001, en la Conferencia de las Naciones Unidas contra el Racismo en 2003 y otras.

² En el ciclo del presupuesto de la Nación, la última fase consiste en el Control y la Evaluación, una fase clave



2. OBJETIVO GENERAL

El objetivo general del estudio es conocer la experiencia de las políticas públicas de inclusión social de los últimos tres gobiernos desde una perspectiva comparada para desprender lecciones aprendidas. Los objetivos específicos consisten en: a) conocer la composición política de los tres gobiernos y las premisas ideológicas que sustentaron sus políticas de inclusión social; b) analizar y comparar estas políticas de inclusión social de los tres gobiernos; c) valorar estas políticas de inclusión social desde la percepción de sus funcionarios; y d) analizar y comparar la política fiscal y el gasto social en las políticas de inclusión social de los tres últimos gobiernos.

para la elaboración del siguiente presupuesto, en la medida en que se establece y hasta donde se han alcanzado los objetivos de las políticas y los programas (MINFIN, 1994). Sin embargo, las instituciones públicas encargadas de hacer evaluaciones de las políticas y los programas de gobierno (Secretaría de Planificación de la Presidencia, SEGEPLAN y Dirección Técnica del Presupuesto, DTP), no tienen la capacidad de hacer evaluaciones técnicas.



3. MARCO TEÓRICO

El presente trabajo constituye un estudio de caso sobre las políticas públicas de Guatemala, en particular las nuevas políticas de inclusión social durante los últimos tres gobiernos del país (2004-2012). Por ello, corresponde tener una idea precisa acerca de estas nuevas políticas sociales, concebidas, diseñadas e implementadas en América Latina y dirigidas a reducir la pobreza, la extrema pobreza y el fenómeno estructural de la desigualdad. Entre estas nuevas políticas destaca el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), adoptado prácticamente por todos los países de América Latina y el Caribe. Guatemala puso en marcha este programa en 2008.³

Para entender estas nuevas políticas sociales, se parte de que pertenecen a un tipo de políticas públicas, puesto que hacen referencia a la actuación del gobierno respecto a un problema económico o social. Ante este, un gobierno puede no reconocerlo (la extrema pobreza, por ejemplo), o bien puede que lo reconozca, haga un diagnóstico y defina una estrategia, pero que decida no intervenir, o bien, que reconozca el problema y ejecute una estrategia para solucionarlo (las nuevas políticas sociales, p. ej.). En el primer caso

³ Hay un debate sobre las TMC. Entre las críticas podemos destacar: a) La garantía de derechos no debe estar sujeta a condiciones. Los derechos se tienen o no se tienen. No han avanzado en una garantía más amplia de derechos. No se atienden los obstáculos de oferta que enfrentan las familias para acceder a sus derechos. b) Ciudadanos de primera y segunda clase: estigmatización de los receptores de asistencia. c) Desincentivos al empleo. d) Las TMC refuerzan el modelo maternal de cuidado y reproducen las inequidades de género. La entrega de las transferencias a las mujeres no ha modificado el balance de poder al interior de los hogares. Las TMC no consideran las asimetrías de género en el uso del tiempo en los hogares y sobrecargan a

las mujeres. La entrega de las transferencias a las mujeres puede provocar reacciones de violencia por parte de sus parejas. e) Los problemas de capital humano se deben a insuficiencias de oferta y no a problemas de demanda. La mala calidad de la educación pública puede desincentivar la asistencia escolar. La conversión de la demanda potencial en efectivo puede provocar problemas para una oferta que ya tiene dificultades de calidad. Estas críticas han obtenido respuestas, ver Experiencias de lucha contra la pobreza: las transferencias monetarias condicionadas, Pablo Villatoro Saavedra. CEPAL. IV Conferencia España-Iberoamérica de Responsabilidad Social de las Empresas, Medellín, Colombia, 3 y 4 de mayo de 2011. Hacia 2008, 18 países de América Latina y el Caribe estaban implementado este programa que se inició en México (Progresas, 1997) y Honduras (Programa de Asignación Familiar, PRAF, 1998). Para una valoración positiva de las TMC y sus potencialidades, ver Gasparini et al. 2013.

se hace referencia a una inacción pública, en el segundo a una decisión pública, y en el tercer caso, finalmente, se establece lo que efectivamente es una política pública. En este sentido, una política pública es la ejecución de un paquete estratégico de acciones relacionadas y orientadas a alcanzar un objetivo gubernamental (Méndez 2000, 83).

Como toda política pública, las políticas sociales comparten lo que se conoce como ciclo de política (Aguilar V., 2003, 15-72; Méndez, J., 2000, 80-83), el cual es un dispositivo analítico construido para ordenar y explicar el proceso de una política.⁴ En dicho proceso, esta empieza a configurarse a partir de que un determinado problema social es definido como un asunto de carácter público que requiere de la intervención del gobierno para su resolución o mitigación, integrándose a una lista de temas que configuran la agenda de gobierno. En este caso, es importante establecer qué factores intervienen para que

la pobreza y la exclusión social se conviertan en tema de la agenda nacional, y se diseñen e implementen las nuevas políticas sociales.

Así, en este estudio interesan las preguntas comunes en relación a la formación de la agenda de las políticas públicas: “¿Cómo un problema social se convierte en problema público? ¿Cómo un problema público se incorpora a la agenda?”, en tanto que esta “da el tono y dirección de un gobierno”. En otras palabras: “¿Quién determina la agenda y cómo lo hace? ¿Quién o quiénes controlan o tienen la capacidad de definir la agenda de gobierno?” (Villanueva 1992, 10). Al respecto, se comprenderá que las políticas públicas representan una arena política en la cual se procesan intereses particulares e ideologías en conflicto, internas y externas al propio gobierno (Repetto 2003, 9-10).

Daniel Olesker, ministro de Desarrollo Social de Uruguay, expresa de forma más específica que las políticas sociales “se proponen como objetivo, primero, la integración o la cohesión social de la sociedad y, segundo, la amortiguación de las desigualdades que se producen en las relaciones de producción capitalista”. Y distingue tres tipos:

⁴ Laswell planteó el ciclo de políticas como: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, implementación, finalización y apreciación. Laswell planteó otras fases: agenda-setting, policy formulation, decision making, implementation and evaluation (Fischer et al. 2007: 43).

“1) las políticas de prestación de servicios públicos como la salud, educación, vivienda, seguridad social, luz, agua, etc.; 2) las políticas que tienden a compensar los efectos de la exclusión tales como las de empleo, el seguro de desempleo, los subsidios a las familias, a la alimentación, la protección de las infancia, etc.; y 3) las políticas de reducción del impacto de la exclusión, dirigidas a los sectores de mayor exclusión”, es decir, aquellas familias que se encuentran en condición de pobreza y extrema pobreza (Olesker, 2013). En rigor, las nuevas políticas y programas sociales implementadas en América Latina a partir de finales del siglo pasado, y analizados en este trabajo, en particular las TMC, caen dentro de los últimos dos tipos de políticas sociales que señala Olesker.⁵

A estas nuevas políticas y programas se les denomina en este estudio políticas de inclusión social, las cuales se diferencian de las políticas sociales tradicionales (aquellas de carácter universal, como la educación y la salud), porque son programas de protección social no contributivos que se encuentran focalizados en la población

que vive en la pobreza o la extrema pobreza.⁶ Estos programas han tenido un impacto positivo a un costo moderado en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y se han implementado en el contexto del alto nivel de crecimiento económico y los cambios políticos que experimentaron la mayoría de los países de América Latina en la primera década del siglo XXI (Gasparini et al, 2013). La importancia de la implementación de estos nuevos programas ha llevado a algunos autores a señalar que en el continente está surgiendo un nuevo modelo de Estado Benefactor, luego de dos décadas de la reforma neoliberal del Estado que, entre otras cosas, debilitó aún más sus capacidades de proporcionar protección social a los sectores marginados y más vulnerables de la sociedad. En este contexto, a partir del declive del modelo neoliberal hacia principio de los 2000, algunos autores se preguntan si no está surgiendo un nuevo paradigma. Aunque en este estudio no se va a abordar, la pregunta que se formula es ¿no se está formando un nuevo Estado Desarrollista y Benefactor en América Latina? (Is there a New Latin American Developmental Welfare State in the Making?) (Riesco, 2007).

Por otro lado, el enfoque aquí adoptado para el abordaje de las políticas públicas da centralidad a la composición política de actores y las alianzas que se generan alrededor de las mismas durante cada gobierno, lo cual ofrece elementos explicativos. Hacer una caracterización de la ideología de los grupos en el poder ofrece la posibilidad de explorar las concepciones que tienen acerca de la

⁵ En la actualidad, las políticas de inclusión social se han convertido en la idea rectora de las políticas públicas promovidas por las agencias de la ONU y que han sido central en las actividades tales como la Conferencia de la Mujer de la ONU en 1995, la Cumbre Social de la ONU en 1996, la Conferencia de las Naciones Unidas contra el Racismo en 2003, la Cumbre de las Américas en Quebec en 2001, en los Objetivos del Milenio, etc. En suma, la promoción de estas políticas es una corriente internacional promovida por las agencias de la ONU, el Banco Mundial, el BID y que compromete a los Estados a hacer esfuerzos dirigidos a superar el problema de la exclusión social. De acuerdo con esta corriente, el Estado debe tomar en consideración al diseñar sus políticas sociales lo que se ha llamado “dotación inicial de activos” y el origen de la exclusión social, que tiene que ver con la educación formal, capacidades físicas y mentales, recursos económicos familiares, bienes adquiridos por la familia. De estas concepciones surge el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas.

⁶ Estas nuevas políticas pueden ser también universales cuando abarcan a todo el conjunto de población pobre de un país, como es el caso de Ecuador (Gasparini, 2013). Además de las TMC, otros programas son la entrega periódica de bolsas de comida, becas de estudios para educación primaria y secundaria, capacitaciones, comedores subsidiados, actividades extraescolares (deporte, arte) en las instalaciones de las escuelas, etc.

pobreza y la forma de combatirla. En este sentido, se es coherente con la prescripción metodológica de Richard Titmuss (1974), quien sostuvo que es necesario situar la política social en relación con su contexto social y político, y analizarla en sus particularidades históricas y sociales.

Finalmente, los dos modelos ideológicos utilizados para caracterizar la orientación de los tres gobiernos estudiados son el neoliberal y el socialdemócrata. Esta elección se debe a que estos son los dos modelos alternativos que predominan actualmente en Guatemala y que tienen, es la hipótesis de este estudio, poder explicativo en cuanto a la implementación, calidad y alcance de las nuevas políticas de inclusión social en el país. En el caso de Latinoamérica en su conjunto, la dicotomía gobierno liberal/gobierno socialdemócrata no es un factor causal significativo, debido a que la adopción de programas como las TMC no depende de la orientación ideológica de los gobiernos, si son o no son socialdemócratas o liberales. Buena parte de los gobiernos que han asumido y puesto en práctica estas políticas son de tendencia liberal e, incluso, conservadora. Si esto ha sido así, se debe, sobre todo, a la influencia que las agencias financieras internacionales tienen sobre los gobiernos de América Latina (FMI, BID, BM, CEPAL), y a nuevas o renovadas escuelas de pensamiento económico y social que consideran que la pobreza es un obstáculo para el desarrollo y que, por lo tanto, reducirlas no necesariamente responde a argumentos morales, sino a argumentos técnicos de la teoría del desarrollo.⁷ Empero, en el caso de Guatemala, la orientación ideológica y política de un gobierno socialdemócrata fue un factor que influyó a una clase empresarial que no concibe ni cree que la pobreza y la extrema pobreza deben y puedan

combatirse con políticas sociales esencialmente redistributivas de la riqueza.⁸

En Guatemala, la llegada al gobierno de un partido de orientación socialdemócrata significó un giro en el contenido, alcance y enfoque de las políticas sociales, en contraste con otros gobiernos más cercanos al modelo neoliberal de desarrollo: Álvaro Arzú, 1996-2000; Óscar Berger 2004-2008, Otto Pérez 2012.

Según el enfoque neoliberal, la intervención del gobierno debe contribuir al aprovechamiento de las oportunidades económicas del mercado a favor de los pobres. De ahí que los Fondos Sociales, nacidos en los 80, buscaban con acciones focalizadas fortalecer el capital físico y humano a través de inversiones en infraestructura y en educación en las áreas habitadas por la población en condición de pobreza y extrema pobreza. Este paradigma se expresó en el llamado Consenso de Washington, el cual postulaba la teoría del derrame, es decir, que el crecimiento económico va a proporcionar bienestar a la mayoría de la población al aumentar la inversión, haber más crecimiento y, por lo tanto, una mayor oferta de empleo formal (Bianchi, 2007). La desigualdad y

⁷ Kliskberg Bernardo (2003). *Hacia una economía con rostro humano*. Tercera edición. Argentina. 197 pp.

⁸ Habría que realizar una investigación y una interpretación de fenómeno de las políticas sociales en América Latina, enfocando el efecto que ha tenido el que la mayoría de países sean socialdemócratas o se encuentren a la izquierda del espectro ideológico. Sobre la tradición constitucionalista liberal de América Latina, el proceso constituyente que dio origen a la Constitución de Guatemala de 1985, encontró en los liberales guatemaltecos a los principales opositores de su nuevo contenido social. Fueron los demócratacristianos y los socialdemócratas los que, finalmente, le dieron la orientación social, que no se concretó en la realidad porque después de la Democracia Cristiana (1986-1991), los gobiernos liberales y conservadores, bajo el influjo del Consenso de Washington, debilitaron al Estado de contenido social. La investigación que sugerimos falta por hacerse.

la necesidad de reducirla, no son consideradas en este modelo.

El enfoque socialdemócrata reemerge a partir de finales de los 90 del siglo pasado y principios de los 2000 en varios países de América del Sur, ante la persistencia de la pobreza y su agudización en algunos casos y debido a cambios políticos en la mayoría de países, sobre todo en América del Sur. En Guatemala, un gobierno socialdemócrata ganó las elecciones en 2007, iniciando de manera acelerada la implementación de políticas de inclusión social a partir de 2008, lo cual es coherente con esta ideología que tiene como valores normativos la búsqueda de la justicia social y la igualdad, y propone políticas de aspiración universalista en los ámbitos de la educación y la salud, pero focalizadas. Asimismo, el modelo propone un sistema mixto de políticas sociales cuyos objetivos son la redistribución del ingreso a través de la creación de empleo y los subsidios, la integración social, la comunitaria y de la familia, así como el reconocimiento y respeto a la diferencia, la inclusión y ampliación de la ciudadanía (Bianchi, 2007).

Se estudia además la relación de las políticas sociales y la política fiscal, en el sentido de la capacidad del Estado y los gobiernos de financiar esas políticas. Para algunos autores la política fiscal ya es una política social en el sentido de que, dependiendo de su estructura, es decir, regresiva o progresiva, hay una distribución de la riqueza, ya sea de los pobres a los ricos, o de los ricos a los pobres. Se va, entonces, a analizar y comparar la política fiscal y el gasto social en las políticas de inclusión social de los tres gobiernos.

En cuanto a la metodología, la forma de abordar el objeto de estudio fue analítico-descriptiva, cualitativa y comparada, en el sentido de que se

identificaron y caracterizaron los rasgos políticos ideológicos de cada gobierno, así como las nuevas políticas y programas sociales, con el propósito de compararlos, establecer sus diferencias y semejanzas e intentar explicarlas. Desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas se identificaron los factores más importantes que definieron la agenda social de los gobiernos de Berger, Colom y Pérez, así como se describieron y analizaron el contenido, el alcance y el costo de esas políticas y programas. De lo que se trataba era establecer el valor de la relación entre la política y la ideología para explicar la agenda, contenido y alcance de las nuevas políticas sociales.

Para recopilar datos e información acerca de las categorías (y sus derivados) de la investigación sobre las políticas sociales, se utilizó la técnica de la entrevista semi estructurada en la que se utiliza un método mixto, alternando preguntas estructuradas y con preguntas espontáneas. Se consideró que esta forma era la más adecuada ya que, mientras que la parte preparada o estructurada permite registrar temas ligados a las categorías y sus dimensiones, por otro lado posibilita profundizar en las características específicas de cada gobierno y sus políticas sociales. En este sentido, permite una mayor libertad y flexibilidad en la obtención de información en este tipo de estudio cualitativo.⁹ Las entrevistas se realizaron con funcionarios y exfuncionarios de gobierno, así como con expertos. La otra técnica de investigación utilizada fue el análisis documental. Se estudiaron los informes de gobierno anuales; se revisaron las memorias de labores de las instituciones a cargo de las políticas y programas sociales. Para hacer este análisis, se utilizó el mismo índice de la entrevista.

⁹ Ver anexo 1 para conocer la parte estructurada de la entrevista.



4. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El gobierno de la Democracia Cristiana (DC) (1986-1991), el primero de la transición a la democracia, planteó que el Estado tenía una deuda social con la mayoría de los guatemaltecos. Esta afirmación se debía a que la cuestión social había desaparecido de la agenda nacional desde el derrocamiento del gobierno de Jacobo Árbenz Guzmán en 1954. A partir de esa fecha, las políticas sociales no volvieron a ser prioridad de los gobiernos militares y, por consiguiente, en el período 1954-1986, estos no intentaron una seria y profunda reforma fiscal que proporcionara los recursos para que el Estado cumpliera con sus obligaciones constitucionales hacia el bien común.¹⁰ Se calcula que el 7% del PIB fue el

promedio de los ingresos del Estado de 1954 a 1996, una de las tasas más bajas del mundo (Urrutia, 2001).

El presidente Vinicio Cerezo Arévalo de la DC trató de mejorar las condiciones sociales del país y compensar los más de 30 años de negligencia, por lo que propuso una reforma fiscal para obtener los recursos necesarios para pagar la deuda social bajo el principio de justicia tributaria. Fracasó. La elite empresarial se opuso a través de una serie de acciones, entre ellas una huelga nacional y tributaria, y, junto con sus aliados en el Ejército, a través de dos intentos de golpe de Estado. El sector institucional del Ejército logró impedir las dos asonadas, pero lo logró solamente cuando Cerezo Arévalo renunció a realizar la reforma. La deuda social no solo no se logró pagar, sino que continuaría creciendo.¹¹

¹⁰ Con la excepción del gobierno de Julio César Méndez Montenegro (1966-1970), quien no logró realizar la reforma tributaria, y quien se vio obligado a remover al Lic. Alberto Fuentes Mohr, su ministro de Finanzas, asesinado en 1979. El expresidente Vinicio Cerezo afirmó en una entrevista que deuda social para los democristianos es “todo lo que el Estado no ha hecho para impulsar el desarrollo humano de la mayoría de los guatemaltecos, especialmente de los indígenas. Es la deuda que tiene el Estado por haber impulsado un modelo de desarrollo que ha fracasado en dotar a los guatemaltecos lo que ellos necesitan para su desarrollo “. (Cerezo, 2013).

¹¹ De acuerdo con el cuarto informe de Desarrollo Humano, presentado en el año 2001, el 10% de la PEA ubicada en el decil 10 de la distribución del ingreso, percibe casi la mitad de los ingresos totales del país, mientras que otro 10%, es decir, la población agrupada en el decil 1, cuanta con menos del 0.5% del total de los ingresos. Esta situación hace ver que el país es muy desigual en cuanto a la distribución del

En el contexto de la implementación de la firma de los Acuerdos de Paz, el gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000) se comprometió a aumentar la carga fiscal al 12% del PIB para el año 2000, y así fortalecer al Estado y hacerlo capaz financieramente para cumplir los compromisos de los Acuerdos de Paz, entre ellos, el aumento del gasto social y avanzar en la lucha contra la pobreza.¹² El proceso de negociaciones y la suscripción de los Acuerdos de Paz trajeron de nuevo a la agenda nacional la cuestión social y pusieron en primer plano por primera vez en la historia contemporánea, la cuestión étnica, es decir, se inició el debate en el espacio público de temas como la exclusión del pueblo maya, el irrespeto a su identidad y a sus derechos económico, sociales y culturales. Estos objetivos, sin embargo, estaban en tensión con la visión predominante en sectores empresariales que componían el gobierno de Arzú, pues estos sectores siempre han sostenido que la superación de la pobreza se logra a través de la inversión y el crecimiento económico, siguiendo en ese momento los postulados del Consenso de Washington. Estos elementos coincidían con el enfoque de la comunidad internacional hacia el desarrollo con énfasis en la pobreza.

Con el objetivo de generar políticas públicas enfocadas directamente al combate de la pobreza, en 1995 durante la cumbre mundial sobre desarrollo social, con la declaración de

Copenhague, la comunidad internacional decide abordar problemas fundamentales del desarrollo social entre ellos el acceso a la educación, a la salud y la distribución del ingreso. Para esto, en 1996 el comité de asistencia para el desarrollo elaboró la estrategia para el siglo XXI, que recomienda un esfuerzo mundial por alcanzar objetivos de desarrollo internacional. Al mismo tiempo, durante las reuniones anuales del Banco Mundial y del FMI, se aprueba la iniciativa para los países pobres muy endeudados PPME para ofrecer un alivio de la deuda integral.

En 1999, en la reunión cumbre de Colonia, el G8 declara que respaldará un alivio de mayor alcance en el marco de una estrategia de lucha contra la pobreza¹³. Ante la creciente problemática mundial de la pobreza y la pobreza extrema, en septiembre de 1999, en las reuniones anuales del Banco Mundial y del FMI se llegó a un acuerdo con respecto al “fortalecimiento de la iniciativa de los países pobres altamente endeudados, a fin de proporcionar un alivio amplio, profundo y acelerado para la deuda externa”.

Entre los acuerdos se determinó la necesidad de adoptar un enfoque integral respecto al desarrollo, dejando de lado la visión puramente económica de la problemática. Además, se estableció que el logro de una “reducción sostenida de la pobreza” exige un crecimiento económico más rápido, pero se estableció que en cuanto mayor sea la participación de los sectores pobres en el crecimiento mayor será el potencial de crecimiento. Se convino, además, vincular el

ingreso y, en consecuencia, se refleja en los niveles de pobreza de su población. En el Informe de Desarrollo Humano 2013, Guatemala bajó de la posición 131 a 133.

¹² El compromiso era aumentar en 50% la tasa tributaria y elevarla 12% del PIB para el año 2000. Se dice que los asesores de las agencias internacionales en el proceso de paz, demandaban que aumentara al 16%, pero el gobierno propuso 12%. (Porras, 1996).

¹³ El G-8 está compuesto por los países más desarrollados: Estados Unidos, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Canadá, Japón y Rusia.

alivio de la deuda con la adopción de estrategias en condiciones concesionarias del BM y el FMI.

De acuerdo con el Banco Mundial (2000), los países deben formular estrategias de lucha contra la pobreza, tratando de garantizar que las necesidades de los pobres se consideren prioritarias en el debate sobre la política pública. Sin embargo, hacen hincapié en que la pobreza extrema y la falta de equidad en el ingreso siguen siendo características de los países en desarrollo, por lo que a inicios de la segunda década del presente siglo, se va más allá y se comienza a plantear ya no solo la lucha contra la pobreza, sino la lucha contra la desigualdad.

Como es sabido, en el escenario internacional las agencias de desarrollo de la ONU y otras agencias financieras internacionales y regionales (entre ellas la CEPAL), se pusieron de acuerdo para comprometer a los países con bajo desarrollo a realizar esfuerzos por combatir la pobreza y la extrema pobreza, y alcanzar metas en diferentes ámbitos y dimensiones sociales. Estos países se caracterizaban por los límites de su desarrollo económico, grandes brechas entre ricos y pobres, y/o por la debilidad de sus Estados, lo cual explicaba en buena medida sus altos niveles de pobreza y extrema pobreza. Algunos de estos países habían alcanzado ubicarse entre los países de ingreso medio bajo, o sea, en condiciones mínimas para mejorar su lugar en la escala mundial del desarrollo humano. Guatemala era uno de estos países.¹⁴

¹⁴ Países de ingreso medio bajo. En una conversación con exfuncionario de gobierno, afirmó que la comunidad internacional (agencias de la ONU y gobiernos donantes), no va a permitir que la situación de desigualdad, pobreza y desnutrición sigan en

La ola internacional de las nuevas políticas sociales aumentó su influencia en Guatemala a principios de los años 2000, durante el gobierno de Alfonso Portillo. Es así que se intensifica el proceso de estudio de la situación social del país y se publican estudios como *El drama de la pobreza en Guatemala: sus rasgos y efectos sobre la sociedad* (SEGEPLAN, 2001), *Mapas de Pobreza de Guatemala*, un importante auxiliar para entender el flagelo de la pobreza en el país (SEGEPLAN, INE, IDIES, 2001) y *Estrategia de Reducción de la Pobreza: un camino de la paz* (Gobierno de la República, 2001). Los mapas arrojaron varios resultados: la pobreza y la pobreza extrema se concentran en el área rural, sobre todo en las regiones habitadas por la población indígena, en donde además se vivió con mayor intensidad el conflicto armado interno, y donde la densidad de la presencia del Estado es más baja. En 2006 el Instituto Nacional de Estadística (INE) realizó la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), la cual corroboró en gran parte los datos contenidos en los Mapas de Pobreza. Fue así que en 2001 se aprobó en el Congreso de la República la Ley del Desarrollo Social.

Mientras tanto, la conflictividad social se mantiene y en los últimos años ha aumentado. Viejas y nuevas demandas por parte de los movimientos sociales se plantean al Estado, que ante la incapacidad de los gobiernos para abordar las causas estructurales de los conflictos, provocan la generalización de movilización y acciones de protesta. El área rural es el escenario de demandas para que se haga realidad lo

Guatemala. Ejercerán presión sobre las elites política y, sobre todo, económicas, a las que les demandarán mayor responsabilidad fiscal.

comprometido en los Acuerdos de Paz a través de una Ley de Desarrollo Rural, así como de acciones de defensa del territorio ante la construcción de minas e hidroeléctricas, inversiones centrales en el nuevo modelo de desarrollo económico. Los actores principales de estas protestas son las comunidades rurales y las familias campesinas, precisamente la población más pobre del país y a las que se dirigen los nuevos programas sociales, lo que eventualmente podría canalizar la conflictividad hacia formas no violentas de resolución de conflictos.

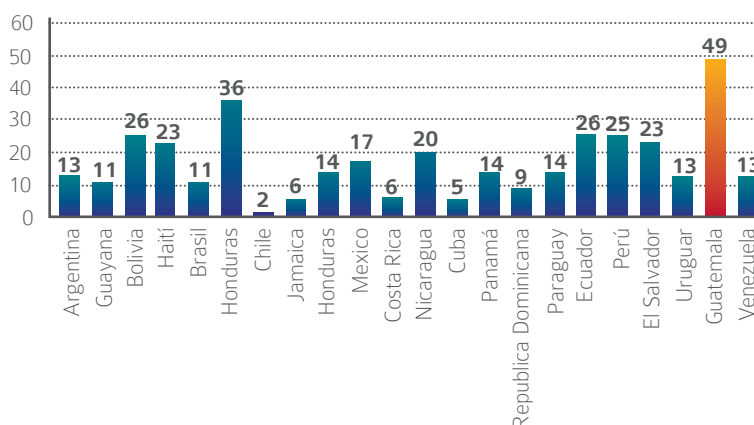


5. CARACTERIZACIÓN SOCIAL DE GUATEMALA

Como consecuencia de la historia sintetizada en el párrafo anterior, los indicadores sociales en Guatemala revelan un desarrollo humano muy bajo (133 en la escala mundial), con una pobreza general del 53% y una pobreza extrema del 13% , para el año 2011; tales tasas son levemente mayores a las observadas en la anterior medición, pues en el año 2006 la tasa de pobreza general fue de 51% y la pobreza extrema de 15.2%. Las consecuencias de la pobreza son el hambre, la desnutrición, las enfermedades sin atención médica, carencias de ropa, falta de acceso a educación, entre otras que desencadenan problemas sociales que afectan el desarrollo del país.

En esta línea, un indicador crítico en Guatemala es la tasa de desnutrición crónica en los

Gráfico 1: Tasa de Desnutrición Crónica en niños y niñas menores de 5 años (cifras en porcentaje)



Fuente: desnutrición crónica: el enemigo silencioso. UNICEF. Guatemala, 2007.

niños menores de 5 años, la cual llega al 49% de la población infantil total y representa una tasa de mortalidad infantil por desnutrición crónica de 22% por cada mil niños. En el gráfico se analiza este indicador comparado con los países de Latinoamérica, siendo Guatemala el país con

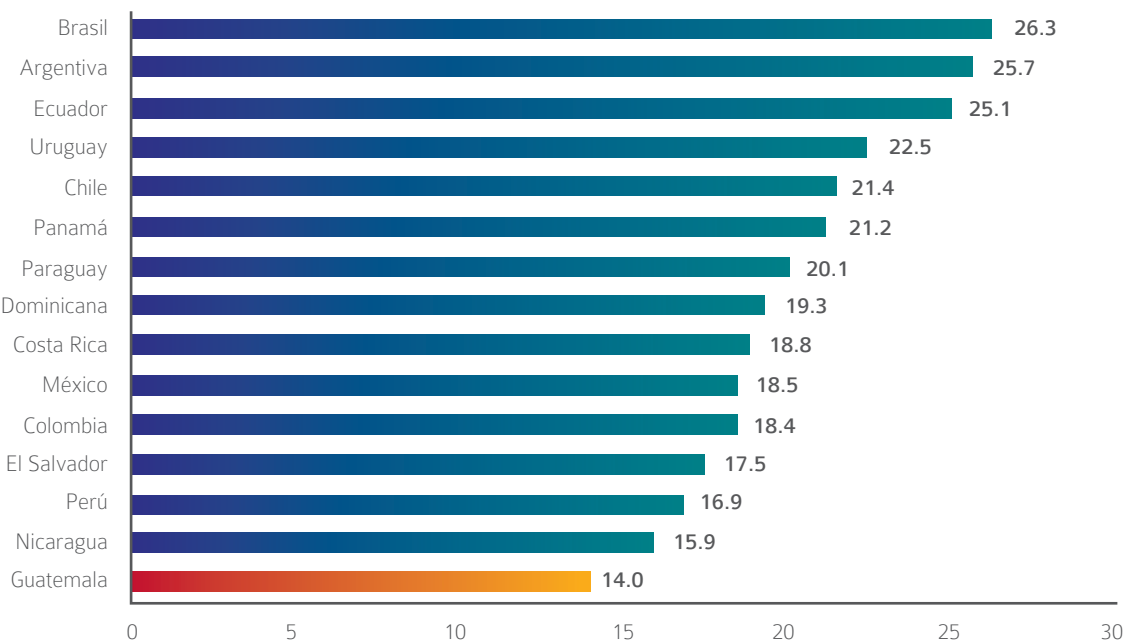
el indicador más alto así como Honduras; ambos países con perfiles sociales similares, en donde las tasas de inseguridad también son altas.

Estas características hacen que el país sea uno de los más desiguales en cuanto a la

distribución de los ingresos. De acuerdo con el cuarto informe de Desarrollo Humano, presentado en el año 2001, el 10% de la PEA ubicada en el decil 10 de la distribución del ingreso percibe casi la mitad de los ingresos totales del país mientras que otro 10%, es decir, la población agrupada en el decil 1, cuenta con menos del 0.5% del total de los ingresos.

Estos indicadores revelan un Estado que ha promovido de manera insuficiente el desarrollo humano, lo cual se explica por la baja recaudación tributaria que han tenido los gobiernos del último siglo. Esto se puede observar también de manera comparada con el resto de países de Latinoamérica en la siguiente gráfica, en la que Guatemala es el país con la menor proporción de gasto público con respecto al PIB, al compararlo con el resto de países.

**Gráfico 2: América Latina: Gasto público como porcentaje del PIB por país
Año 2012**



Fuente: CEPAL. Bases de datos y publicaciones estadísticas



6. LOS GOBIERNOS DE BERGER, COLOM Y PÉREZ: COMPOSICIÓN POLÍTICA E IDEOLOGÍA

Los tres gobiernos analizados difieren en aspectos esenciales. La composición política y la ideología, por ejemplo, son diferentes. En el gobierno de Óscar Berger predominaron los grandes empresarios, políticos y tecnócratas de clase media y alta, con una ideología conservadora con fuertes componentes del liberalismo económico (más mercado, menos Estado), por lo que su visión de cómo debe ser la lucha contra la pobreza y la exclusión social, consistió en la promoción de la inversión, el crecimiento y la creación de empleos, en sintonía con el modelo neoliberal.

Otro fenómeno político se dio con el gobierno de Álvaro Colom, en donde predominó un sector de clase media socialdemócrata, que promovió una agenda social dirigida a combatir la pobreza y la exclusión social por medio, precisamente, de los nuevos programas de protección social no contributivos aplicados en el resto de América Latina, los cuales han tenido un impacto positivo en la superación de la pobreza y la extrema pobreza del país.¹⁵ Este gobierno estuvo en la

línea de crear y fortalecer un Estado con políticas más incluyentes.

Por otra parte, la llegada al poder del general Otto Pérez ha significado el predominio de un sector de exmilitares empeñados en demostrar su eficacia en resolver los graves problemas nacionales, como la seguridad ciudadana, la pobreza y el bajo crecimiento económico. La agenda de este gobierno se podría caracterizar como un híbrido ideológico, con fuertes elementos conservadores. Heredó las nuevas políticas de inclusión social y les ha dado continuidad. En su conjunto, las políticas de este gobierno apuntan al fortalecimiento del Estado, con una agenda ambiciosa en lo social, en la seguridad y en el crecimiento económico.

explicación de esta paradoja se encuentra en que la pobreza extrema bajó en esos dos puntos (entrevista con Sandra Torres). Brasil es una experiencia con prueba de que las nuevas políticas sociales, como las TMC, tienen efectos positivos en la superación de la pobreza. “Brasil ha hecho un destacado avance en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Esta reducción se explica por un sólido crecimiento, pero también por políticas sociales efectivas” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, 2013).

¹⁵ La Encuesta de Condiciones de Vida de 2011, arroja el dato que la pobreza aumentó dos puntos y la

De forma más precisa, se puede observar en la alianza de empresarios que apoyó a Berger el predominio del grupo de azucareros, que unidos representan el grupo económico más poderoso de Guatemala.¹⁶ Llegaron al poder a través de la formación política Gran Alianza Nacional (GANAN), conformada por varios partidos y fuerzas políticas encabezados por líderes de importantes sectores económicos y de un sector del ejército.¹⁷ La visión empresarial ante el problema social de la pobreza y la exclusión social siempre ha sido promover el crecimiento económico y no la distribución del ingreso vía políticas fiscales y sociales.¹⁸ El papel del Estado y los gobiernos debe ser, para este sector, el de facilitador de las condiciones necesarias para que los principales sujetos del mercado -los empresarios- inviertan, crezcan y, por lo tanto, generen oferta de empleos. Es decir, la hipótesis neoclásica del “derrame”. Esta visión del mundo y de la economía se va a reflejar sin ninguna duda en la acción del gobierno de Berger, pero equilibrada por los compromisos de Guatemala con las agencias internacionales y por la inercia de estrategias y políticas sociales gestadas en los gobiernos anteriores.¹⁹

¹⁶ La esposa del expresidente Berger, Wendy Widmann, pertenece a una de las familias productoras del edulcorante. El grupo de las ocho familias (G-8) más ricas de Guatemala tuvo una influencia decisiva en este gobierno. Así se conoce a un grupo de ocho familias del poder económico tradicional, probablemente en su conjunto los más poderosos: Novella, Torrebiarte, Castillo (en sus dos vertientes familiares), Bosch-Gutiérrez, Herrera, Botrán, y Köng. Cuando se habla de oligarquía en Guatemala, se hace referencia a este grupo. Ver Poder empresarial y grupos afines copan posiciones en la administración pública (Fundación Myrna Mack, 2004).

¹⁷ El Partido Patriota formó parte de esa alianza, cuyo líder es el actual presidente, general Otto Pérez Molina, pero se retiró a los cuatro meses de ejercer el poder.

¹⁸ Ver Plan visión de país en el documento Kab´Awil, Coordinadora de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF 2007).

¹⁹ Sin duda, en este período resaltó tanto la presencia del vicepresidente Eduardo Stein, de trayectoria en

Álvaro Colom llegó a la Presidencia en su tercer intento. En 1999 lo apoyaron fuerzas de izquierda encabezada por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), una alianza de organizaciones de la ex guerrilla, en una participación que cerró más de medio siglo de exclusión de la izquierda en la vida política. Esa primera vez quedó Colom en tercer lugar. Independizado de la URNG, Álvaro Colom formó un partido, la Unión Nacional de la Esperanza (UNE), partido de ideología socialdemócrata y miembro de la Internacional Socialista, agrupación que lo postuló en 2003 (cuando fue segundo lugar) y en 2007, apoyado por una alianza heterogénea que comprendía sectores del llamado capital emergente²⁰, familias del empresariado tradicional y líderes de organizaciones de izquierda. En su discurso de toma de posesión, Colom definió enfáticamente a su próximo gobierno como socialdemócrata. Entre sus primeras palabras expresó que le tocaba “a Guatemala, por primera vez en 50 años, un cambio hacia un gobierno socialdemócrata. Ese cambio empezará con una definitiva prioridad: para el que menos tiene. Manteniendo la unidad nacional, manteniendo a todos los guatemaltecos por igual, pero hoy empieza el privilegio de los pobres, empieza el privilegio de los sin oportunidad” (Discurso de toma de posesión, 2008). En este primer discurso anunció que se implementaría el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC).

Por su parte, el Partido Patriota es de corte liberal y pertenece a la Internacional Liberal, ganó las elecciones de 2011 y llevó al poder al general

agencias internacionales de desarrollo, como la figura de Andrés Botrán, un empresario moderno, formado en la Universidad de Columbia en New York.

²⁰ La expresión capital emergente se utiliza en Guatemala para designar a un conjunto de nuevos y grandes capitales diferentes al capital tradicional oligárquico.

Pérez Molina por medio de una alianza en la que predominan exmilitares de diferentes corrientes²¹, y un conjunto de civiles de composición heterogénea (políticos, empresarios tradicionales y emergentes, intelectuales y activistas de izquierda). Su explícita definición ideológica se ubica en el centro derecha (liberal-conservadora), y entre sus financistas más importantes se encuentran empresarios del llamado G-8.²² Su propuesta electoral se centró en la seguridad ciudadana, la promoción de la inversión económica y la institucionalización de los nuevos programas sociales, entre otras promesas. La aspiración central de este gobierno encabezado por exmilitares, es demostrar su capacidad para alcanzar los objetivos de las promesas de campaña, es decir, evidenciar que, como exmiembros del Ejército, su rasgo distintivo es la eficacia y la eficiencia en la conducción del Estado.

En nuestro esquema de análisis, la composición política de los gobiernos y la ideología hacen las veces del factor causal, pues son sus variaciones las que explican las diferencias que aparecen en el tipo y alcance de políticas y programas sociales que cada uno de los gobiernos estudiados diseñó e implementó. Desde esta perspectiva, resulta lógico que el gobierno de Berger haya puesto en práctica las nuevas políticas sociales para enfrentar estos flagelos con un alcance limitado. El gobierno de Berger no consideró, por su adscripción ideológica-programática, que la distribución del ingreso, vía TMC por ejemplo, sea la forma de superar la pobreza y la desnutrición.²³ De hecho,

los programas sociales, como Creciendo Bien, no ocuparon un lugar prioritario en su agenda, aunque en el tema de la alimentación y la nutrición este gobierno dio pasos significativos en lo jurídico e institucional.

Con el gobierno de Álvaro Colom se presencia un viraje. La corriente socialdemócrata de esta administración representada en el Presidente y la Primera Dama, bajo la influencia de lo que sucede en América Latina, impulsó las nuevas políticas y programas sociales, sobre todo las TMC (Mi Familia Progres), convirtiéndolas en prioridad del gobierno. Sin la voluntad política y la visión de centro izquierda, expresada con vigor en la personalidad de la Primera Dama, Sandra Torres, este gobierno no hubiera movilizado un aparato administrativo con serias debilidades técnicas, administrativas y financieras, en función de implementar los nuevos programas sociales a la casi totalidad del país y abarcar casi el 50% de los pobres y excluidos.²⁴

Las cosas adoptaron otro carácter en el caso del gobierno de Otto Pérez. Lo mismo que sucedió con el gobierno de Vicente Fox en México y Sebastián Piñera en Chile, Pérez heredó unas políticas y programas sociales que no podían desaparecer sino a un gran costo político. Sectores importantes de la sociedad civil llegaron al consenso de que dadas las condiciones de exclusión del país, ante

²¹ A lo largo del conflicto armado y de la transición a la democracia y a la paz se conformaron varias corrientes dentro del Ejército, por ejemplo: los institucionalistas y los no institucionalistas, los de línea dura y los de línea más conciliatoria (Sieder et al, 2004).

²² Ver nota 15.

²³ A la altura de 2007, todos los países de América

Latina tenían el programa de TMC, salvo Guatemala (Gasparini, 2013).

²⁴ Esto tuvo un costo, porque el sector empresarial tradicional y la nueva clase media urbana adversó a través de los medios los programas de Cohesión Social. Hay abundantes datos sobre esto en los medios escritos. Edelberto Torres Rivas acuñó el término “Sandrofobia” para designar la animadversión creada hacia la Primera Dama por su liderazgo en los programas sociales (El Periódico, 11 de diciembre de 2012).

todo la situación de los pueblos indígenas, era necesario continuarlas y profundizarlas, con lo cual coincidían con la comunidad internacional que juzga la situación de desigualdad en Guatemala como inaceptable.²⁵ De ahí que el gobierno del general Pérez haya continuado con esos programas sociales, con la particularidad de

que se esfuerza en institucionalizar los procesos y mostrar superioridad en eficiencia y eficacia. Por otra parte, la persona que tuvo a su cargo la creación del Ministerio de Desarrollo (MINDES), Luz Lainfiesta, emprendió la tarea desde una visión socialdemócrata, concibiendo como derechos de la población las políticas para la inclusión social.²⁶

Tabla 1: Composición política e ideológica

Gobierno	Berger 2004 - 2007	Colom 2008 - 2011	Pérez Molina 2012 - 2015
Fuerzas políticas	Alianza de partidos: Conservadora Gran Alianza Nacional (GANAN) (MR, PSN y PP)	Unidad Nacional de la Esperanza (UNE): Socialdemócrata Internacional Socialista	Partido Patriota (PP) Partido Liberal Internacional Liberal
Composición política y social	Empresarios tradicionales Clase media y alta urbana Profesionales y tecnócratas	Empresarios emergentes y algunos tradicionales Sectores populares urbano –rurales	Empresarios tradicionales y emergentes Exmilitares, tecnócratas Sectores medios urbano y rural
Principios ideológicos	Liberalismo económico Inversión Crecimiento económico Empleo	Social democracia Estado fuerte Redistribución de la riqueza y justicia social	Liberalismo Crecimiento económico Empleo formal Visión de fortalecer al Estado
Actores clave	Vicepresidente Comisionado contra el hambre Primera Dama de la Nación	Primera Dama de la Nación Presidente	Presidente Vicepresidenta

²⁵ Un ejemplo: “La inseguridad alimentaria y nutricional de gran parte de la población guatemalteca está estrechamente ligada a otras serie de inseguridades sociales. Guatemala es un país de grandes desigualdades, con niveles significativos de exclusión social y pobreza. La concentración del ingreso, situación que se mantiene a pesar del crecimiento económico en las últimas décadas, evidencia la inequitativa distribución del ingreso y de la riqueza, así como la débil e insuficiente intervención del Estado en la inversión social. Es importante mencionar que aún no se ha implementado una política de desarrollo económico que integre las potencialidades nacionales, ligadas a la diversidad ecológica y sociocultural del país” (FAO, 2004).

²⁶ Luz Lainfiesta fue funcionaria al principio del gobierno de Colom, en el Programa de Cohesión Social coordinado por la esposa del presidente, Sandra de Colom.



7. LOS GOBIERNOS DE BERGER, COLOM Y PÉREZ: LA POLÍTICA SOCIAL Y LOS NUEVOS PROGRAMAS

¿Cómo se constituyó la agenda social de los gobiernos de Berger, Colom y Pérez? En el caso de Berger, las políticas sociales tradicionales siguieron fortaleciéndose (educación y salud), tal como lo demandaban los Acuerdos de Paz,²⁷ y se puso en práctica un programa social dirigido a reducir la desnutrición crónica infantil a través de Creciendo Bien, un programa inspirado en la experiencia de la fundación social de los empresarios azucareros, e implementado en los departamentos de la costa sur del país, la región del país con la mayor producción de azúcar. Asimismo, se procedió a la creación de la política, la legislación y las instituciones encargadas de proporcionar seguridad alimentaria y nutricional al país, y bajo el influjo de las políticas de seguridad alimentaria de las agencias internacionales, como el Programa Mundial de Alimentos y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

²⁷ El gasto social en educación aumentó, siguiendo el movimiento hacia arriba desde los Acuerdos de Paz, salvo el último año cuando el gasto social descendió inexplicablemente, puesto que los ingresos fiscales aumentaron ese año, como lo hicieron durante los cuatro años del gobierno de Berger.

En el caso de Colom, el factor determinante en la conformación de la agenda fue la ideología socialdemócrata de un sector dominante en el gobierno, en cuyo liderazgo se encontraba tanto el Presidente como su esposa, Sandra de Colom. Otro factor fue la influencia de la experiencia de gobiernos en América Latina, como el de Bachelet en Chile, Lula en Brasil, Morales en Bolivia, García y Toledo en Perú. Hubo una convergencia de los esfuerzos de reducción de la pobreza y la desigualdad en el subcontinente y la llegada de un gobierno socialdemócrata al gobierno de Guatemala. Desde los primeros momentos de su gobierno, Colom asumió el compromiso de implementar los programas sociales no contributivos, en particular las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), cuyo impacto ha sido decisivo en la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región (Gasparini, 2013)

Pocas semanas antes de la toma de posesión, el recién electo presidente Colom participó junto a su esposa en la XII Cumbre Iberoamericana en Chile, llamada “Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en América Latina”, realizada en diciembre de

2007. En esta cumbre, el nuevo mandatario conoció los planteamientos teóricos y la experiencia que América Latina tiene sobre los nuevos programas sociales para reducir la exclusión. Como consecuencia de la asistencia del presidente Colom a esta cumbre, se inició, como se ha mencionado, el programa social más ambicioso que un gobierno ha puesto en práctica. Esto solo fue posible después de más de 20 años de transición democrática, de 12 años después de la firma de los Acuerdos de Paz, del impulso de las agencias internacionales para reducir la pobreza y la exclusión y, *ante todo*, de la llegada al poder de un proyecto político y un presidente con un pensamiento socialdemócrata.²⁸

El gobierno de Pérez se vio compelido a prometer en la campaña electoral que incluiría en su agenda de gobierno la institucionalización de los nuevos programas sociales, debido a la percepción generalizada de su necesidad. El primer año fue creado el Ministerio de Desarrollo Social y se lanzó el Pacto Hambre Cero. Los programas sociales fueron heredados, pero al quedar institucionalizados dejaron de ser políticas de gobierno y se convirtieron en políticas de Estado.

Veamos más de cerca los programas sociales de inclusión de los tres gobiernos.

En términos de políticas y acciones, en el gobierno de Berger se formó el Frente contra el Hambre, conducido por el Vicepresidente, Eduardo Stein, la Secretaría de Obras Sociales de

la Esposa del Presidente (SOSEP) y el Comisionado Presidencial contra el Hambre, Andrés Botrán.²⁹ De hecho, el Frente contra el Hambre evolucionó hacia los programas de la SOSEP, en especial en el Programa Creciendo Bien, el cual en los informes de gobierno se constituyó en la “punta de lanza” de lo que se llamó Guate Solidaria Rural (GSR), una extensión de Guate Solidaria (el componente del Programa de Gobierno que definía la política social), enfocado en donde se encuentra la pobreza más extensa y aguda: el mundo rural e indígena. El Frente contra el Hambre también fue la base institucional para la creación del ente a cargo de coordinar todas las acciones interinstitucionales dirigidas a garantizar la provisión de alimentos y combatir la desnutrición: la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).

En términos de las nuevas políticas sociales, destacó el programa “Creciendo Bien” de la SOSEP, que promueve la seguridad alimentaria nutricional y que se sostiene en la premisa de que la mujer es un agente de cambio y un actor fundamental, que siendo capacitada puede incidir de manera decisiva en el mejoramiento de la salud y el estado nutricional de sus hijos —en especial los menores de cinco años—, de toda su familia y de la comunidad.³⁰ (Presidencia de República, 2007).

²⁸ El expresidente Colom Caballeros viene de una familia de connotados socialdemócratas, entre ellos el líder histórico de esa ideología en Guatemala, Manuel Colom Argueta, asesinado en 1979 por el gobierno militar de entonces.

²⁹ Este gobierno creó una figura que no existe en la Ley del Ejecutivo, la de Comisionado Presidencial: Seguridad (Otto Pérez), Competitividad (Manuel Fernández), Cumplimiento del Plan de Gobierno (Richard Aitkenhead), contra el Hambre (Andrés Botrán), Transparencia (Carlos Viemann), Agua (Torres Casanova), etc. “Los comisionados favorecen la coordinación transversal entre las instituciones que la rigidez de la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo no permite”, explicó el vicepresidente Eduardo Stein (El Periódico, 2004).

³⁰ Lily Caravantes, ex Secretaria de la Mujer y de Seguridad Alimentaria y Nutricional, coincide con esta apreciación.

No entraba en la filosofía de Creciendo Bien la entrega de ayuda monetaria ni de ningún otro tipo de naturaleza material. De acuerdo con Edna de Morales, ex Secretaria de la SOSEP, en este programa “se respetaba la dignidad de las mujeres y, por ello, se promovía su independencia y autosuficiencia”. No se les brindaba ayuda alimenticia, sino que se “les daba la oportunidad de cuidar a sus familias por medio de la capacitación, para que por sí mismas encontraran la forma de mejorar la nutrición y la salud de sus hijos” (De Morales, 2013). En general, de lo que se trataba era no crear familias y comunidades dependientes del Estado. Creciendo Bien llegó a estar presente en 4,134 comunidades pobres de 170 municipios del país (de un total de 334), y atendió durante sus cuatro años de existencia a 164,435 mujeres, a quienes se les capacitó en los temas mencionados (Presidencia de la República, 2007).

Por otra parte, el gobierno de Colom se enfrentó con la dificultad de ubicar institucionalmente los nuevos programas de inclusión social. De acuerdo con Wendy Cuéllar, ex Secretaria de la SOSEP, se pensó al principio crear el Ministerio de la Familia o el Ministerio de Desarrollo, pero se encontraron con la dificultad de no tener mayoría en el Congreso (Cuéllar, 2013).³¹ La esposa del

presidente, Sandra Torres de Colom, consideraba urgente lograr resultados, no convenía que se emprendiera un proceso que probablemente se entramparía en un Congreso dominado por la oposición.³² Se optó, entonces, por una instancia interinstitucional del mismo tipo que usaron otros gobiernos de América Latina – Frei en Chile– para implementar esos programas (Székely, 2011).

Teniendo la densa experiencia teórica y práctica de América Latina como soporte, se conformó el Consejo de Cohesión Social.³³ Este Consejo no era una institución, no administraba un presupuesto ni ejecutaba proyectos, su función principal era la coordinación, la de focalizar social y territorialmente los programas, constituirse en un espacio para dar seguimiento a los procesos y garantizar que los bienes proporcionados por los programas llegaran a quienes en verdad los necesitaban. El empuje y la celeridad que tomó desde un principio Cohesión Social se puede verificar en la forma en que se concibió, diseñó e implementó el programa de TMC, Mi Familia Progresá (MIFAPRO), eje central de las nuevas políticas de Cohesión Social. “Relevante para un país como Guatemala, presentó rápidamente beneficios potenciales y evidencias positivas”. “La experiencia de MIFAPRO es compleja, pero de rápida ejecución y expansión”, sostiene la

³¹ En el Plan de la Esperanza se plantea en la parte que corresponde a la Atención sectores vulnerables y fortalecimiento de instituciones gubernamentales encargadas del desarrollo social, la creación del Ministerio de la Familia. Prueba de la voluntad de institucionalizar MIFAPRO y los programas de Cohesión Social es que la propuesta de creación del Ministerio de Desarrollo ya estaba lista en 2008. En este contexto, es pertinente señalar que una semejanza de los tres gobiernos fue la debilidad política que significa no tener mayoría en la Asamblea Legislativa, y estar dentro del contexto de una cultura política caracterizada por una oposición desleal y destructiva. A lo largo de la transición política iniciada en 1985, de forma creciente la Asamblea Legislativa se ha convertido en un lugar de un clientelismo extremo, con altos niveles de corrupción y transfuguismo.

³² Lili Caravantes conversó acerca de la prisa que tienen los gobernantes cuando su horizonte de vida son cuatro años. Sin embargo, Sandra Torres justifica la prisa por las condiciones en que se encuentran los pobres de Guatemala, por la deuda social acumulada. “Uno de los países más desiguales de la región más desigual del planeta”. (Caravantes, 2013).

³³ En la Cumbre Iberoamericana de Chile se concluyó: “La región avanzó en el esquema conceptual de reducir la pobreza, a partir del diseño de políticas integrales de generación de oportunidades que fortalecen la cohesión social”. La literatura sobre este tema de CEPAL, BID, Consejo Económico y Social de la ONU, entre otros, es vasta.

llamada ‘apreciación’” realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Székely, 2011).

“Mi Familia Progresá se puso en marcha el mes de abril de 2008 con el lanzamiento del programa con una cobertura inicial de 45 municipios (los más pobres del país), con el fin de beneficiar a aproximadamente a 132,000 familias. Para abril de 2010, el programa tenía un padrón de 917,330 familias, distribuidas en 307 municipios” (Gutiérrez & Ruvalcaba, 2011). En cuatro años MIFAPRO invirtió US\$ 410.4 millones. En solo tres años de ejecución, la cobertura alcanzó alrededor del 22.6% del total de la población y, aproximadamente, al 45% de aquella en situación de pobreza (Presidencia de la República, noviembre de 2011).

No existe una línea base para realizar una evaluación de impacto de MIFAPRO. En la ENCOVI, realizada por el INE, se puede detectar a la población beneficiada por el Programa. En el capítulo III “Participación en Organizaciones y Programas de Asistencia Social” se les pregunta a todas las personas del hogar si en los últimos 12 meses han recibido beneficios del programa Mi Familia Progresá.

Los resultados de la ENCOVI muestran que el 79.5% de los beneficiarios de MIFAPRO pertenecen al área rural y el 20.5% al área urbana. El 53.8% de los beneficiarios no sabe leer ni escribir español y el 96.4% no habla ni escribe un idioma maya. La mayoría son mujeres, lógicamente por las características propias del programa, siendo el 97.3% mujeres y solamente un 2.7% hombres. Sin embargo, el 53.3% no tiene ningún nivel de educación y el 42.1% solo tiene el nivel primario, un 2.8% tiene nivel básico y solamente el 0.1%

un nivel universitario. El 44.1% es ladino, mientras que un 18.1% dijo pertenecer al grupo étnico q’eqchi’, 11.5% al grupo k’iche’, 9.2% al grupo kaqchikel y 7.7% al mam, y un 9.4% pertenece a otros grupos étnicos.

Dentro de los beneficiarios del programa un 87.4% son miembros o participan en algún grupo, organización y/o asociación³⁴, siendo el grupo religioso (51.6%) el más frecuente entre los beneficiarios, seguido de grupos de mujeres (18.6%) y comité escolar (6.3%) o de salud (5.6%), mientras que en menor proporción participan en grupos como los Cocodes³⁵ (4.4%), comités de vecinos (3.3%), grupos políticos (0.5%) y de agricultores (0.5%). Se observó también que el 96.8% de los beneficiarios no posee cobertura de seguro privado o del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

En cuanto a la actividad ocupacional principal de los beneficiarios, el 41.3% dijo que se dedicó a trabajar, mientras que un 29.3% estudia, y un 22.4% realiza quehaceres del hogar; solamente un 2.9% se encontraba buscando trabajo. De la personas que dijeron encontrarse trabajando, el 37.2% lo hace por cuenta propia no agrícola, mientras que el 19.2% es trabajador familiar sin pago, un 12.6% es jornalero o peón y el 11.3% empleado privado; solamente un 10.7% dijo ser trabajador por cuenta propia agrícola, y solamente un 7.3% dijo ser empleado doméstico. Sin embargo, se detectó que el 98.2% de las personas perciben ingresos menores al salario mínimo, estimado en Q2,421.8 y solamente un 1.8% recibe más de Q2,500 en ingresos brutos.

³⁴ Grupos culturales, sindicatos, gremios, organizaciones de cualquier otro tipo.

³⁵ Las siglas corresponden al nombre: Consejos Comunitarios de Desarrollo

No hay estudios sobre los efectos que ha tenido la ejecución de este programa social, sin embargo, hay algunas aproximaciones como la Evaluación Externa de Impacto del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas realizada con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública de México. Considerando el análisis de indicadores de salud, nutrición, participación laboral, educación y condiciones de bienestar de los hogares, el estudio identifica que MIFAPRO ha tenido un efecto positivo en el bienestar de los hogares que han recibido el beneficio, así como en las condiciones de salud, educación y mercado laboral.

En el caso del gobierno del general Pérez, su plan de gobierno se definió en torno a tres grandes pactos: el Pacto por la Seguridad y la Justicia, el Pacto Fiscal y de Competitividad, y el Pacto Hambre Cero. Desde un principio, no hubo énfasis en ninguno de los tres temas y el gobierno se comenzó a todo vapor empujando esta agenda múltiple y ambiciosa. El Pacto Hambre Cero, por ejemplo, se propuso reducir la desnutrición crónica en un 10% para 2015, al final del período de gobierno (en solamente tres años), a cargo de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) y con la función principal de coordinar alrededor de 21 ministerios y agencias de gobierno en programas y proyectos dirigidos a 166 municipios, considerados vulnerables en el tema alimentario.³⁶

Desde principios de la década del 2000, Guatemala ha ido construyendo uno de los marcos jurídicos e institucionales más desarrollados para el combate a la desnutrición y el cumplimiento al derecho a la alimentación. Guatemala posee, en efecto, una institucionalidad y una base

jurídica robustas para implementar las políticas sociales (Aguilar 2013). El Plan de Hambre Cero se levanta sobre esta gran estructura, en cuya cabeza se encuentra SESAN, que tiene el gran desafío de coordinar e implementar una estrategia ambiciosa con una defectuosa y frágil institucionalidad.³⁷ Por un lado, una institución clave para la estrategia del Hambre Cero es el Ministerio de Desarrollo Social (MINDES), creado los primeros seis meses de gobierno, y que actualmente se encuentra en las primeras fases de su institucionalización, evidenciando carencias e insuficiencias comprensibles (González, 2013). Mediante la creación del Ministerio se cumplía con la promesa de campaña: institucionalizar los programas sociales para superar sus debilidades. Varios eran los objetivos: superar la improvisación y el manejo discrecional de los programas, hacer transparente los procesos administrativos y, sobre todo, hacer confiable y legítimo a los ojos de la sociedad la existencia de los nuevos programas de inclusión y protección social (Lainfiesta, 2013). Después de una transición compleja, el MINDES fue establecido plenamente el 29 de junio de 2012. En abril de 2013, el BID, a través del consultor internacional en política social, Miguel Székely Pardo, realizó una evaluación sobre los avances en la institucionalización de la política social en Guatemala. Según su apreciación, la creación del MINDES avanzó considerablemente, colocando a Guatemala como el país centroamericano con institucionalidad más desarrollada y entre los mejores en Latinoamérica.³⁸

³⁶ Casi dos años después, esas promesas han reducido significativamente sus metas. Ver más adelante.

³⁷ Ha habido varias versiones del Plan durante los años 2012, por lo menos ocho, lo que evidencia grave retardo en su implementación. No se hace una exégesis de la estrategia del Plan Hambre Cero por razones de espacio. Consultar la revisión crítica en Plan Hambre Cero desde un enfoque de derechos humanos, de Griselda González y Carlos de la Torre (2013).

³⁸ En tercera posición después de Brasil y México, junto a Chile y Argentina, después de ocupar el lugar décimo segundo durante el gobierno anterior (Székely 2013).

Tabla 2: Políticas y programas

Gobierno	Berger 2004 - 2007	Colom 2008 - 2011	Pérez Molina 2012 - 2015
Papel del Estado	Crear condiciones para la inversión, seguridad y certeza jurídica, infraestructura y capital humano.	Redistribución de la riqueza. Atender las necesidades de los más pobres y excluidos Inversión y crecimiento.	Fortalecer las finanzas públicas: Reforma Fiscal. Creación de condiciones para la inversión: seguridad. Institucionalización y continuidad de políticas y programas.
Políticas y programas de inclusión social	Programa de reactivación económica y social "Vamos Guatemala" y "Guate Solidaria" - Frente contra el Hambre: política, ley y Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) - Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) Creciendo bien "Creación de institucionalidad"	- Consejo de Cohesión Social (Políticas públicas) - Mi Familia Progresista (MIFAPRO), Bolsa Solidaria, Escuelas Abiertas, Becas Solidarias, otras. - Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) "Continuidad y desarrollo"	- Pacto Hambre Cero - Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (SESAN) - Promueve la institucionalización y transparencia de las políticas de inclusión social - Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala (MIDES) - Continuidad de programas en MIDES: Bono Seguro, Bolsa Segura, Jóvenes Protagonistas y Becas Seguras



8. LOS GOBIERNOS DE BERGER, COLOM Y PÉREZ: APRECIACIONES Y COMPARACIONES

Las instituciones públicas encargadas de hacer evaluaciones de las políticas y los programas de gobierno (la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN y la Dirección Técnica del Presupuesto, DTP) no tienen la capacidad de hacer evaluaciones técnicas, por lo que la información disponible en este sentido se limita a los reportes que elaboran las instituciones ejecutoras, en donde lo que principalmente se reporta son cifras respecto a lo realizado (número de actividades, de personas atendidas, de obras) y los recursos financieros invertidos. Esto sucede también con las políticas sociales y, en particular, con los nuevos programas sociales como las TMC, por lo que las acciones de gobierno se quedan sin evaluar.³⁹ De esta cuenta, no existe disponibilidad de evaluaciones oficiales de los nuevos programas sociales, de tal manera que este apartado está basado en valoraciones de ex funcionarios, y documentos de agencias nacionales e internacionales. Lo que sigue a

continuación son apreciaciones y comparaciones que se desprenden del juicio de exfuncionarios y de la mirada de los investigadores.

Cobertura. El programa Creciendo Bien del gobierno de Berger, según Lily Caravantes, ex Secretaria de la SESAN (2013), es un programa bien fundamentado (porque es clave capacitar a mujeres), y prueba de ello es que los dos gobiernos siguientes continuaron con el mismo.⁴⁰ Pero entre sus limitaciones, se encuentra que fue un programa demasiado pequeño, con una cobertura que alcanzaba a una porción reducida de la población, por lo que no llegó a la mayoría de familias que sufren privaciones agudas (Caravantes y Cuéllar, 2013). En efecto, comparado con la cobertura y la naturaleza del Programa de Cohesión Social del gobierno siguiente de Álvaro Colom, los programas de inclusión social del gobierno de Berger no fueron muy ambiciosos (Cuéllar, 2013).⁴¹ Además, el problema es que las familias

³⁹ En el caso de MIFAPRO, hubo una evaluación realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Guatemala, pero que no está disponible. Sobre los límites de SEGEPLAN y la DTP, ver Enamorado (2013).

⁴⁰ Entrevista con Sandra Torres, Lily Caravantes y Wendy de Cuéllar (2013). Ellas coinciden con esta apreciación considerando el trabajo realizado con las mujeres.

⁴¹ Del Programa Creciendo Bien no hubo evaluaciones, salvo los ejercicios de autoevaluación realizados por

en condición de pobreza y extrema pobreza no resuelven el acceso de los bienes básicos solamente con capacitación sobre la importancia de la higiene y la dieta balanceada. Aun y así, Creciendo Bien se distinguió por ser una de las primeras intervenciones eficaces del gobierno en los 41 municipios más pobres, lo cual le llevó a ganar el Premio Nacional de Gerencia Social 2005 realizado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES/BID en Guatemala. Hacia 2007, Creciendo Bien cubría 170 municipios, capacitó en cuatro años a 164,435 mujeres a un costo de \$10,512,365.

En cuanto al gobierno de Colom, PNUD realizó un Ejercicio de Apreciación Sustantiva basado en los trabajos sobre el programa Mi Familia Progresá que realizó María Helena Lavinas y Miguel Székely. En este ejercicio se señala que MIFAPRO ha tenido una ejecución y expansión rápida y ha logrado ampliar la cobertura inicial en un 45% de la población de Guatemala en situación de pobreza (PNUD, 2011). El programa se inició en 2008 con una cobertura de 45 municipios (los más pobres del país), con el fin de beneficiar a 132,000 familias. Para abril de 2010, el programa tenía ya un padrón de 917,330 familias distribuidas en 307 municipios. En cuatro años, MIFAPRO invirtió US\$ 410.4 millones. En solo tres años de ejecución, la cobertura alcanzó alrededor del 22.6% del total de la población y, aproximadamente, al 45% de aquella en situación de pobreza (Presidencia de la República, noviembre de 2011).

De acuerdo a la ex Ministra de Desarrollo Social (MINDES), Lucy Lainfiesta, en el primer año de gobierno de Otto Pérez, la cantidad de beneficiarios del programa equivalente a

MIFAPRO: el programa Bono Seguro, alcanzó a beneficiar a 800 mil familias, 50 mil personas menos que el año anterior cuando aún gobernaba Álvaro Colom, debido a una depuración que se realizó en la lista de beneficiarios, sobre todo de duplicidades y de familias que no cumplían con los requisitos de pobreza (Lainfiesta, 2013).

Institucionalidad. En este aspecto, el gobierno de Óscar Berger se destaca por la construcción institucional que realizó en el tema de la seguridad alimentaria y nutricional, al punto que, debido a este esfuerzo, la estructura del Estado guatemalteco es robusta en esta esfera de la problemática social. En este contexto existe una semejanza entre el gobierno de Berger y el de Pérez, pues ambos gobiernos enmarcaron y enmarcan sus programas de inclusión social en la institucionalidad, o se han visto movidos a crearlas, siguiendo los procedimientos legales establecidos, como es el caso de la creación del Ministerio de Desarrollo Social.⁴²

Para Lainfiesta, crear estructuras para-institucionales debilita y desgasta la legitimidad de las políticas públicas, cualquiera que estas sean, ya que el Estado moderno y el régimen democrático demandan actuar dentro del marco institucional sancionado por la legislación vigente, como lo hizo el gobierno de Berger y lo está haciendo el gobierno de Pérez. En la medida en que la misma institucionalidad provee los mecanismos para su reforma, la ruta para hacer cambios estructurales está dada, ahorrándose el desgaste de la

la misma SOSEP.

⁴² En el caso del actual gobierno de Otto Pérez, es evidente que se retomó lo que fue una demanda de diferentes sectores respecto a institucionalizar las políticas sociales para garantizar la transparencia, la autosostenibilidad y legitimidad política. La creación del Ministerio de Desarrollo Social (MINDES) es la prueba de la voluntad política en esa dirección.

legitimidad que sufren precisamente las políticas públicas, independientemente de su importancia y valor social (Lainfiesta, 2013).

Por su parte, el gobierno de Colom articuló el trabajo de alrededor de 30 instituciones mediante el Consejo de Cohesión Social, pero este logro tuvo un costo institucional, por cuanto se relegó a un segundo plano el Gabinete Social coordinado por el Vicepresidente de la República. En este aspecto, este gobierno se distingue por haber tensado y debilitado la institucionalidad en aras de implementar y alcanzar los objetivos de los programas sociales. Por ello, puede ser aprobado por sus avances y logros en realizar los nuevos programas sociales, en un país en donde se plantea que hay una deuda social por el histórico abandono en que el Estado ha mantenido a la mayoría de la población, pero se le reprueba en el ámbito de los esfuerzos por fortalecer la institucionalidad.⁴³ Sin duda, las dificultades políticas que tuvo que enfrentar el gobierno de Colom impidieron los caminos institucionales -oposición parlamentaria y extraparlamentaria cerrada-; sin embargo, esto explica, pero no justifica que se hayan violentado los tiempos

que necesitan los procesos administrativos e institucionales para madurar.

El PNUD recomendó al gobierno de Colom enmarcar el programa en la institucionalidad gubernamental, así como realizar mejoras financieras para extender el gasto a todos los municipios del país y actualizar el valor de las transferencias entregadas a las familias. Asimismo, incluye como desafío pendiente el contar con un registro preciso de los participantes del programa, que brindaría múltiples beneficios para la implementación de la política social en general (PNUD, 2011).

Respecto al problema de la debilidad institucional del Estado de Guatemala, la dispersión de programas y proyectos, la duplicidad y la falta de coordinación interinstitucional, los tres gobiernos experimentaron esos límites. La SESAN hizo un inventario de programas en funcionamiento en el Ejecutivo en 2007. Se identificaron 48 proyectos que, de acuerdo con Delfina Mux ex Secretaria de SESAN, sorprenden por su diversidad y por la gran cantidad de recursos invertidos (Mux, 2013). Sin embargo, observó que muchos programas durante el gobierno de Berger no eran sistemáticos ni parte de una estrategia, tampoco permanentes, y “mostraban dispersión y falta de complementariedad”. “Muchos de estos proyectos”, además, “ayudan a quienes no lo necesitan”. No forman parte de una estrategia y no están coordinados con la política económica, es decir, no hay articulación entre la política social y económica. La conclusión, según la entrevistada⁴⁴, es que hay duplicidad, traslapes, es decir, los

⁴³ La urgencia con la que se concibió, diseñó y puso en práctica MIFAPRO produjo una serie de problemas administrativos y de funcionamiento. Hubo tensión en las instituciones y una fuerte presión sobre sus presupuestos —La corresponsabilidad de las madres de mandar a sus hijos a la escuela y llevarlos a los centros de salud, produjo presión para proveer adecuadamente estos servicios—. En algunas instancias hubo improvisación y no se regularon adecuadamente, mediante reglamentos aprobados, las operaciones y los procedimientos. Los programas funcionaron solo con esbozos de planes. El argumento de que los pobres ya no pueden esperar más, que perdemos el futuro si no actuamos con voluntad política, es un buen argumento, pero no es suficiente para justificar el nacimiento de programas con debilidad institucional y legal que los pone el peligro ante sus poderosos adversarios: el clientelismo y la corrupción (Torres 2013).

⁴⁴ La señora Mux proporcionó el documento con los 48 programas y proyectos ligados al tema de la alimentación y nutrición.

problemas endémicos de la administración pública del Estado guatemalteco. En el gobierno de Pérez todavía hay dispersión y duplicidades, puesto que el MINDES no coordina ni centraliza todos los programas y proyectos sociales.⁴⁵

Impacto. Del programa Creciendo Bien (gobierno Berger) no se conocen evaluaciones, y de los programas y de las acciones y programas del MINDES (gobierno Pérez) es todavía temprano para hacer evaluaciones a un año de su creación. A propósito de MIFAPRO (gobierno Colom), existen pocos estudios disponibles relacionados con los efectos que ha tenido la ejecución de este programa social. Uno de estos es *Evaluación externa de impacto del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas*, realizado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo por investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública de México, que analiza los indicadores de salud, nutrición, participación laboral, educación y condiciones de bienestar de los hogares, el cual concluye que MIFAPRO ha tenido un efecto positivo en el bienestar de los hogares que han recibido el beneficio, así como en las condiciones de salud, educación y mercado laboral, y al final del mismo se hace una serie de recomendaciones orientadas a mejorar el programa (Instituto Nacional de Salud Pública, 2011).⁴⁶

⁴⁵ La señora Edna de Morales, exsecretaria de SOSEP, afirmó de forma tajante que ahora que existe MINDES, en ese ministerio se deben manejar las políticas, y, por lo tanto, deberían desaparecer o subsumirse en MINDES.

⁴⁶ Se considera que las TMC logran romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza, y eso se logra garantizando que la próxima generación tenga la oportunidad de obtener educación, salud y una buena nutrición (capital humano), y así sucesivamente. Por ello, estos programas comienzan a dar sus frutos después de dos o más períodos de gobierno; las

Rol de la mujer. Un rasgo sobresaliente de los nuevos programas sociales en los gobiernos de Berger y Colom, fue el papel protagónico de la mujer. De hecho, Creciendo Bien fue un programa dirigido a las mujeres, como se ha dicho, y en el que se capacitaron a 164,435 mujeres de 4,134 comunidades, las cuales participaron activamente en su organización. Lo mismo puede decirse de MIFAPRO, puesto que se organizaron más de 27 mil comités de promoción comunitaria, compuestos por tres vocales mujeres, lo que significa que llegaron a estar organizadas más de 92 mil mujeres en los lugares en donde funcionó el programa. Estos comités tuvieron la función de monitorear y supervisar la correcta implementación de MIFAPRO, así como de constituirse en fuente permanente de retroalimentación para mejorar la implementación del programa.⁴⁷

Errores y debilidades. Con relación a estos temas, se puede identificar en MIFAPRO una debilidad. El hecho de que su coordinadora fuera la Primera Dama, con manifiestas aspiraciones a la presidencia de la República, generó una gran resistencia al programa. La oposición política que ella generó pasó de manera directa y sin distinciones a Cohesión Social y su programa estrella, MIFAPRO. Y aunque evaluaciones técnicamente elaboradas y, por lo tanto objetivas, comprobaron que no se practicaba el clientelismo en la adjudicación de la ayuda monetaria, como la que realizó Acción Ciudadana (AC)⁴⁸, el hecho

evaluaciones no pueden ser, por ahora, más que provisionales.

⁴⁷ Un dato que comprueba el efecto en la construcción de ciudadanía de MIFAPRO es que en el período 2008-2011, se empadronaron más de un millón de mujeres que de esta manera adquirieron ciudadanía política. Ver el Primer informe de Observación electoral de Más Mujeres Mejor Política, julio, 2011.

⁴⁸ Acción Ciudadana es una organización de la sociedad civil que promueve la transparencia en la gestión

de que quien dirigía Cohesión Social se perfilara como la candidata oficial para el 2011, deslegitimó ante importantes sectores este gran esfuerzo de combatir la pobreza y la desigualdad en Guatemala (AC, 2010).

En el caso del gobierno de Pérez, una de las principales debilidades del Plan Hambre Cero en 2012, fue una baja ejecución presupuestaria, que no se debió tanto a la gestión de la SESAN, cuya función es la de coordinación, sino sobre todo a la baja ejecución de los principales ministerios involucrados. Según el estudio del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) el porcentaje de ejecución presupuestaria a septiembre de 2012 de todo el Plan ha sido del 55%. La Ventana de los mil días, parte del Pacto Hambre Cero, a cargo del Ministerio de Salud, también a la altura de septiembre tenía una ejecución del 36%.⁴⁹

En otras palabras, al llevar a la práctica el Plan Hambre Cero, se han descubierto las conocidas debilidades de la administración pública, con graves problemas que no ha subsanado la creación del MINDES, pues aún persisten problemas como la duplicidad de funciones, fraccionamiento y dispersión. Un ejemplo es que actualmente se duplican varias funciones en SOSEP, MINDES, MAGA y SESAN. En la implementación del Plan

durante 2012, se ha encontrado poca presencia del Estado en muchas comunidades rurales del país, así como que existen problemas administrativos y de gestión de los ministerios (Monterroso 2012).

Durante el año 2012 en el gobierno de Otto Pérez pudo observarse que esta administración lanzó planes estratégicos y programas sociales ambiciosos, sin tener la herramienta esencial para alcanzar efectivamente sus objetivos: una administración pública con alta capacidad técnica, de gestión y de ejecución. El traslape de funciones continúa y la dispersión, tanto a nivel de conducción como a nivel local, se puede observar en la debilidad de coordinar esfuerzos y darle un enfoque integral a la intervención del Estado en las comunidades vulnerables. La rotación de funcionarios también ha afectado el fortalecimiento de las instituciones, tal es el caso del MINDES, en donde ha habido cambios constantes de viceministros y de ministros.

Significación. Dada la historia de Guatemala y las condiciones de bajo desarrollo humano, los esfuerzos que se vienen realizando desde la firma de los Acuerdos de Paz y desde el año 2000, cuando arribó al país la Estrategia de Reducción de la Pobreza, significan un paso adelante en el mejoramiento de la calidad de vida de la extensa población pobre del país. Los tres gobiernos que hemos analizado en este trabajo, han puesto en práctica políticas y programas dirigidos a combatir la exclusión social. Cada uno ha hecho un aporte en el camino de desarrollar las capacidades del Estado para diseñar e implementar las nuevas políticas y programas sociales. El gobierno de Óscar Berger enfocó sus esfuerzos en combatir la desnutrición a través de capacitar a la mujer rural (Creciendo Bien), al mismo tiempo que echó las

pública, emprende acciones de fiscalización y monitoreo. Ver *Capítulo de Transparency International*. Además, entrevista con Carlos González Tablada.

⁴⁹ Este estudio cubre solamente 2012, pero se pueden observar durante 2013 repetidas informaciones acerca de la baja ejecución del presupuesto de la mayoría de los ministerios y secretarías, con lo que nos encontraríamos con una debilidad funcional crónica de la administración pública. Ver por ejemplo, la edición del 15 de agosto, 2013, de el *Periódico* en donde se señala que, a la altura de agosto, el MAGA ha ejecutado el 30%; el MARN, 33%; MINDES, 34.5%.

bases institucionales para implementar la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).

Puede afirmarse, asimismo, que el Consejo de Cohesión Social, sus programas y sobre todo MIFAPRO, en el gobierno de Colom, significaron un hito en la historia de las políticas sociales en Guatemala; un salto histórico no tanto por el viraje que significó en la atención a los temas de pobreza, desnutrición y exclusión, sino por el importante esfuerzo que significó montar en poco tiempo un aparato administrativo, capaz de tener la expansión tan rápida de MIFAPRO y llegar a la mayoría de pobres del país. En el gobierno de Colom, estos programas ocuparon el centro de su agenda y en el espacio público, alcanzaron rango nacional, ya fuera porque se apoyaban o criticaban. Por ello se puede afirmar que ese es el legado del gobierno de Álvaro Colom, según observan analistas de diferente orientación, quienes consideran que después de este empuje difícilmente habrá un retroceso en ese ámbito en los próximos gobiernos (Berganza, 2011).

El gobierno de Otto Pérez en su primer año de gobierno (2012) cumplió con la promesa de dar institucionalidad y, por lo tanto, legitimidad, a las políticas sociales que de esta forma se convirtieron en políticas de Estado. Asimismo, este gobierno inició su gestión con tres grandes pactos, uno de los cuales fue el de Hambre Cero y que, por lo tanto, ocupó en el primer año un lugar prioritario en la agenda gubernamental, lo cual refleja la conciencia pública existente acerca del problema de la pobreza y la desnutrición, dos flagelos que definen la situación social actual del país.



9. LA POLÍTICA FISCAL Y GASTO SOCIAL (2004-2012)

Guatemala es uno de los pocos países de América Latina con un acuerdo expreso de los distintos sectores sociales para un Pacto Fiscal orientado a propiciar una mayor disponibilidad de ingresos del Estado, que le permita cumplir adecuadamente sus funciones y atender las necesidades de la población, especialmente la de más bajos ingresos.

En el documento suscrito por todos los sectores sociales en mayo de 2000 se indica que el Pacto Fiscal debe ser visto como un proceso de largo plazo, el cual define las grandes líneas de acción, los principios rectores y los mecanismos de participación social, con lo cual se marca la direccionalidad que debe seguir la política fiscal de largo plazo.

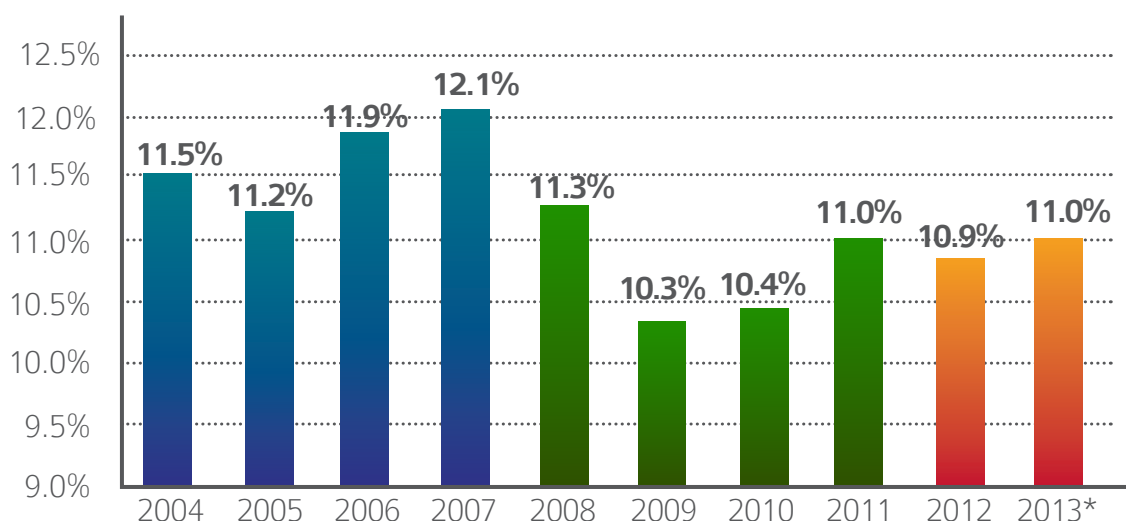
Desde la suscripción del Pacto Fiscal, los distintos gobiernos de turno han expresado el compromiso con sus objetivos y metas. No obstante, no se ha logrado hasta la fecha un incremento significativo de los ingresos fiscales que permita aumentar las posibilidades de atender las necesidades sociales de la población.

El sistema tributario guatemalteco descansa sobre dos impuestos principales: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que aporta cerca de la mitad de la recaudación, y el Impuesto sobre la renta (ISR), que aporta cerca de un cuarto de los ingresos. No se cuenta con ingresos significativos por empresas públicas ni por explotación minera. Por tanto, Guatemala tiene una de las cargas tributarias más bajas de América Latina.

Durante la administración del Presidente Oscar Berger se aprobó en 2004 una reforma a la ley del ISR, orientada a incrementar los ingresos pero no tuvo impacto significativo. En 2006 se aprobó una nueva ley con Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria, la cual entre otras regulaciones introdujo un cambio en el mecanismo de cobro del IVA y permitió un aumento importante de los ingresos. Como resultado de estas medidas y el positivo desempeño económico nacional e internacional, en 2007 se alcanzó el nivel más alto de la carga tributaria en la historia nacional.

En 2008 se dio una reducción en la carga tributaria como resultado de la crisis económica

**Gráfico 3: Guatemala: carga tributaria
2004 - 2013**



*/ estimación.

Fuente: elaboración propia basados en datos de MINFIN y BANGUAT.

internacional que tuvo su mayor impacto en 2009 y se prolongó hasta 2010. La recuperación se alcanzó en 2011, pero fue insuficiente para volver a los niveles previos a la crisis. Este período correspondió a la administración del Presidente Álvaro Colom, durante la cual no se logró la aprobación de medidas legales para propiciar el aumento de los ingresos fiscales.

Fue hasta la administración del Presidente Otto Pérez en 2012 que se alcanzaron los acuerdos políticos para aprobar una nueva ley del ISR, vigente a partir de 2013, junto con otras

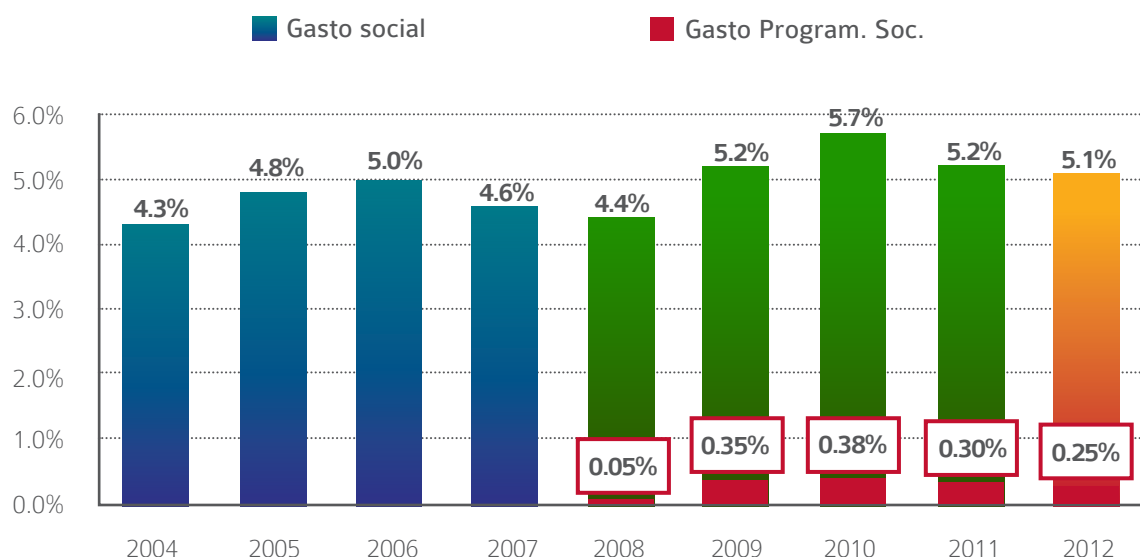
medidas orientadas a aumentar la disponibilidad de ingresos (Decreto 10-2012). Las medidas fueron acompañadas por una nueva Ley con Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y el Contrabando (Decreto 04-2012). Ambas aprobaciones se dieron en los primeros dos meses del período de gobierno por lo cual se esperaban mejoras en los ingresos a partir del mismo año 2012.

Sin embargo, en 2012 no se alcanzó la meta de recaudación prevista en el presupuesto anual aprobado, no solo por un

dinamismo económico menor al previsto, sino porque el gobierno empezó a enfrentar el rechazo de las cúpulas empresariales a las normas aprobadas. De tal cuenta que los resultados no han sido los esperados, por lo que en los primeros dos años de este período de gobierno la carga tributaria ha permanecido similar a la de 2011. Persiste el reto por un incremento significativo de la recaudación como lo contempla el Pacto Fiscal.

La insuficiencia de ingresos fiscales de Guatemala ocasiona que el gasto público total también sea bajo: durante el período 2004 y 2012 ha oscilado

Gráfico 4: Guatemala: Gasto social como porcentaje del PIB. Años 2004-2012



Fuente: elaboración propia conforme datos de MINFIN y BANGUAT

entre el 13.4% y el 14.7% del PIB. El gasto destinado a los distintos sectores sociales (salud, educación, vivienda, agua y saneamiento, ambiente y recursos naturales, incluidos los programas de inclusión social⁵⁰), ha sido una proporción de ese total que alcanzó su mayor nivel en 2010 (41.6%) y el más bajo en 2004 (31.7). Como porcentaje del PIB, el gasto social ha oscilado entre 4.3% y 5.7% en este mismo período. Dicho nivel de gasto social también es uno de los más bajos de la región latinoamericana e incluso centroamericana.

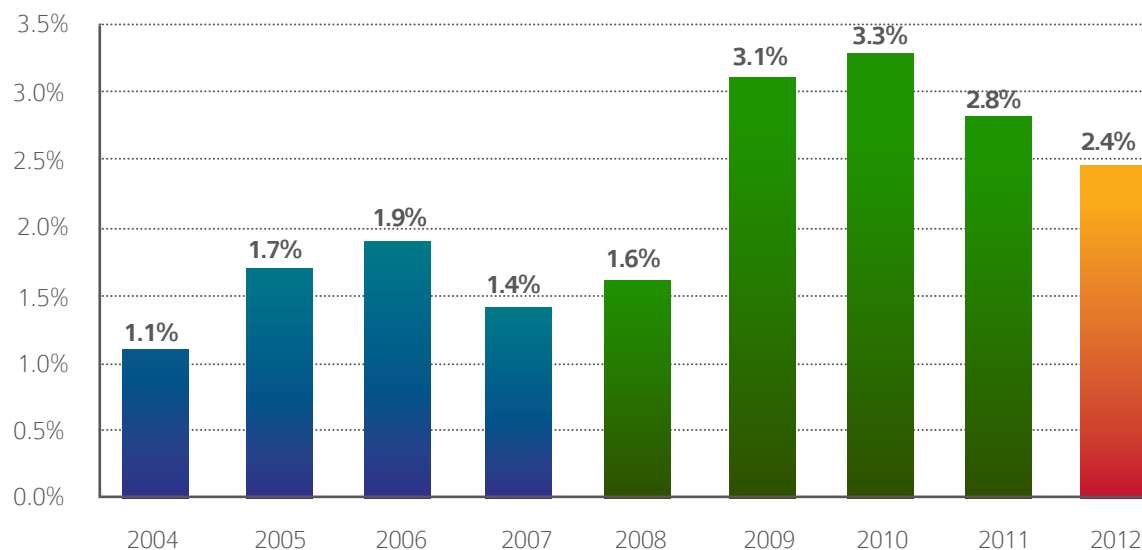
⁵⁰ El gasto en programas sociales se registra a partir de 2008.

El gasto ejecutado en los programas de inclusión social ha sido una mínima porción del gasto social total: el 7% en 2010, cuando alcanzó su mayor nivel (0.38% del PIB), y el 5% en 2012 (0.25% del PIB).

A pesar de significar una mínima porción del gasto social total, la obtención de los recursos financieros de los programas de inclusión social siempre enfrentó dificultades en el período 2009-2011. La caída de ingresos por la crisis mundial y la falta de aprobación de una reforma tributaria implicó la transferencia de recursos asignados inicialmente a los principales

ministerios: Educación, Salud y Gobernación. La diputada Nineth Montenegro, del partido Encuentro por Guatemala, quien desarrolló una intensa labor de fiscalización desde su posición como Diputada al Congreso de la República, denunció en varias oportunidades este procedimiento, acusando a MIFAPRO de debilitar la calidad de los servicios proporcionados por estos ministerios, en particular el de Gobernación, encargado de la seguridad ciudadana (Montenegro, 2011).

Gráfico 5: Guatemala: Déficit fiscal como porcentaje del PIB. Años 2004 – 2012



Fuente: elaboración propia según datos de MINFIN y BANGUAT

La reducida disponibilidad de ingresos fiscales hace casi inevitable el uso del endeudamiento para complementar el financiamiento del gasto público en cada año. En consecuencia, el déficit fiscal ha oscilado entre 1.1% del PIB en 2004 y el 3.3% en 2010 (su nivel más alto en muchos años). Ante la reducción de la recaudación por la crisis mundial en 2009 y 2010, el Gobierno de turno optó por el aumento del déficit fiscal en estos años, de tal cuenta que no hubo una reducción equivalente a la de los ingresos en los gastos.

El continuo déficit fiscal no ha llegado a representar un severo problema para las finanzas públicas, debido a que durante muchos años fue reducido, tal como entre los años 2004 y 2008, y no fue sino hasta 2009 que aumentó por arriba del 3% del PIB. En consecuencia, Guatemala presenta uno de los más bajos niveles de deuda pública en América Latina (como porcentaje del PIB se ubica cerca del 24%). No obstante, como porcentaje de

los ingresos tributarios, que también son de los más bajos de la región, el saldo de la deuda sí alcanza un nivel considerable (cerca del 225% de los ingresos anuales).

El Pacto Fiscal también contempla principios y compromisos relativos a la calidad y transparencia del gasto público. En estas áreas el avance en el cumplimiento también es limitado, por lo que la efectividad de las políticas públicas como las de inclusión social se ve afectada no solo por la baja disponibilidad de ingresos, sino también por la forma poco eficiente en que se utilizan los recursos.

En su *Revisión del Gasto Público en Guatemala*, publicada en mayo de 2013, el Banco Mundial señala que se necesita una mejor focalización del gasto público social, el cual no beneficia a las regiones con mayores necesidades. Agrega este organismo que los sistemas de monitoreo y evaluación deberían ser fortalecidos, para facilitar

un análisis más profundo de los determinantes de los resultados sectoriales.

Respecto a las causas de esta dificultad estructural para lograr un incremento significativo y sostenible de los ingresos fiscales, se señala principalmente la falta de acuerdos entre los distintos sectores nacionales para tomar las medidas necesarias, y el consiguiente rechazo a las disposiciones tomadas por los distintos gobiernos. En estudio de ICEFI (2007, p. 228) sobre la historia de la tributación en Guatemala, se señala que “la historia tributaria de los últimos 60 años ha sido también la historia del enfrentamiento y negociación entre el Estado y los sectores empresariales, que sistemáticamente se han opuesto a cualquier intento de instaurar un régimen de tributación directa. La debilidad del Estado frente a estos sectores y sus representaciones gremiales ha sido un valladar para lograr una reforma tributaria integral. Proponer impuestos transitorios, contrarios a la sostenibilidad fiscal del Estado, ha sido una de las formas más persistentes de oposición del sector privado organizado ante propuestas de reformas tributarias. Acudir a recursos de inconstitucionalidad, después de 1986, también ha sido parte de esta estrategia de oposición. La combinación de ambas prácticas le ha dado un gran poder de negociación al sector privado organizado frente al Estado, obligando a que cada gobierno tenga que negociar con el sector privado para evitar que caiga la carga tributaria”.

Como se explicó anteriormente, esta situación descrita fue la prevaleciente también durante las tres administraciones gubernamentales incluidas en este estudio; a excepción del año 2007, no se dio un incremento importante en los ingresos que permitiera contar con recursos suficientes para atender las distintas necesidades sociales.



10. LECCIONES APRENDIDAS

En la revisión realizada a las políticas y programas de los tres gobiernos estudiados, algunos aspectos de importancia central deben ser tomados en consideración y atendidos para lograr resultados efectivos, y un impacto significativo en las condiciones de vida de la población beneficiaria. Así, las lecciones aprendidas toman la forma de recomendaciones.

1. *Las políticas de inclusión social como políticas de Estado.* Las políticas de inclusión social deben construirse de forma intergubernamental, de manera que se conviertan en políticas de Estado, dando lugar a la formación de un Estado incluyente, necesario en el contexto de la pobreza, la pobreza extrema y la persistencia de la desigualdad en países de América Latina y el Caribe, especialmente en países como Guatemala. Un primer paso en esta dirección es la institucionalización de las políticas y los programas de protección social. Para que estas políticas y programas sociales cumplan su cometido, es necesario que se implementen dentro de un marco legal e institucional; es decir, no pueden realizarse a través de estructuras

de gobierno cuasi informales, pues entonces predomina la opacidad en los mecanismos de implementación, la improvisación y la práctica inaceptable del clientelismo. Este proceso de institucionalización conlleva negociación política e inversión de tiempo, lo cual puede ser un costo para los planes de los gobiernos, que responden a los tiempos políticos y que no son los tiempos institucionales. Su institucionalización garantiza su continuidad, puesto que para que sean eficaces y rompan con el ciclo intergeneracional de la pobreza, tienen que ser permanentes e inscribirse en una estrategia de desarrollo social que comprenda soluciones estructurales al problema de la desigualdad. De hecho, lo que se necesita es un nuevo modelo de desarrollo económico y social equitativo e incluyente, en cuyo centro tenga presencia Estado con políticas incluyentes que redistribuya la riqueza producida socialmente.

2. *La voluntad política y el pacto social como fuerzas impulsoras.* Para impulsar las nuevas políticas y programas sociales dirigidos a promover la inclusión social, es necesaria una fuerte voluntad política, derivada

esencialmente del compromiso asumido con los principios y los valores que representan el esfuerzo de su implementación. El compromiso con la justicia social, que es un rasgo de la socialdemocracia, puede comprobarse en el caso del gobierno de Álvaro Colom, que puso las nuevas políticas sociales en la agenda nacional. La voluntad política también es un rasgo visible en el esfuerzo de construir un Ministerio de Desarrollo en tan solo seis meses por el gobierno de Otto Pérez, a través de un Acuerdo Legislativo, producto de un pacto entre la mayoría de los partidos políticos con representación parlamentaria, confiriéndole una sólida legitimidad.

3. *Reformar la administración pública (Ley de Servicio Civil).* Si la voluntad política y la institucionalidad son complementarias, la reforma de la administración pública constituye el tercer elemento, sin el cual no puede lograrse efectivamente la disminución de la pobreza y la exclusión. El instrumento clave para que el Estado alcance a realizar los objetivos que se propone, es una burocracia sólida, técnica y administrativamente meritocrática, con una carrera civil que produzca un espíritu de

cuerpo que dé coherencia a las políticas. En otras palabras, es necesario el fortalecimiento de los procesos de planeación estratégica, de un sistema de información y la mejora de la capacidad de gestión; una arquitectura de la administración pública funcional y coherente para superar los problemas de los traslapes, las duplicidades y la dispersión de esfuerzos (ICEFI, 2012).

4. *Una reforma fiscal es necesaria.* Ahora bien, es indispensable una política fiscal que sea capaz de recaudar los recursos financieros necesarios para hacer sostenibles y suficientes los programas sociales, como las TMC, a través de un sistema tributario que, además de ser capaz de aumentar los ingresos del Estado, se rija por un principio de justicia tributaria, puesto que el sistema tributario que actualmente tiene Guatemala es regresivo, es decir, es indirecto y no proporcional, lo que castiga precisamente a las grandes mayorías populares y las clases medias (Scherone y de la Torre, 2003).
5. *Se requiere de la promoción de la inversión y crecimiento económico como fuente de empleo.* No puede haber un avance real

y duradero en la reducción de la pobreza, la extrema pobreza y la desnutrición, si no hay crecimiento económico y creación de empleo. El crecimiento económico es una condición indispensable, primero, porque el Estado necesita aumentar sus ingresos para el gasto social por medio de un sistema tributario progresivo, sin convertirse en un obstáculo para el crecimiento, y, segundo, porque la inversión y el crecimiento son fuente de empleo formal. Esto no está en contradicción con la implementación de los nuevos programas sociales, al contrario, se complementan. El Estado debe promover los proyectos económicos y los nichos de inversión, siempre y cuando las inversiones y el modelo de desarrollo sean producto de un consenso y respondan, sobre todo, al interés general o bien común.

6. *Es importante el acompañamiento de la comunidad internacional.* La experiencia de Guatemala durante los últimos gobiernos demuestra la necesidad del acompañamiento de la comunidad internacional, los bancos multilaterales y las agencias de desarrollo. Este se traduce en apoyo técnico y financiero, en un apoyo político que en países como Guatemala resulta crucial, debido a las resistencias poderosas a las políticas sociales, que por su naturaleza son mecanismos de distribución de la riqueza. También es importante reconocer el valor que tienen la mujer y la participación comunitaria en la calidad de la implementación de las políticas y programas sociales.
7. *Importancia de la mujer.* La experiencia de Guatemala durante los últimos gobiernos comprueba que la mujer es un actor clave para el cambio que supone sacar a la próxima generación de la desnutrición, el analfabetismo y la pobreza. Los Programas Creciendo Bien,

MIFAPRO y Bono Seguro son la evidencia del papel que juega la mujer en este contexto.⁵¹

8. *Las políticas como parte de una estrategia de desarrollo.* Finalmente, conviene analizar las políticas con una visión prospectiva, como parte de una estrategia de desarrollo a largo plazo, y en la que se combinen las políticas sociales con las políticas económicas; que no haya un divorcio, por ejemplo, entre la Agenda de Competitividad, elaborada durante el gobierno de Berger y promovida por el gobierno de Pérez, y los nuevos programas sociales implementados por el gobierno de Álvaro Colom.

⁵¹ La mayor parte de entrevistados son mujeres, y esto se debe a que hasta ahora han sido ellas quienes han encabezado los programas sociales.



11.BIBLIOGRAFÍA

Acción Ciudadana (2010). *Segundo Informe de Auditoría Social*, Guatemala.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). *La hechura de las políticas públicas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar V. Luis F. (2003). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Tercera antología, México DF.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2005). "Introducción", en Majone, Giandomenico; *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, Segunda reimpresión, México D.F.

ASIES, (2007). Transferencias Condicionadas: un compromiso para reducir la pobreza en Guatemala, *Revista ASIES*, Guatemala (autor: Carlos González Tablada).

-ASIES (2008). Política Económica, 2004-2008, Departamento de Investigaciones y Consultoría Económica, *Revista ASIES*, Guatemala.

Berganza, Gustavo (2011). *El éxito de Mi Familia Progresá*, *El Periódico*, 25 de agosto, Guatemala.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2012). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*.

Berger, Oscar (2004). Discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República de Guatemala.

Bianchi, Cristina (2007). *Políticas Sociales en América Latina*, Instituto para la Economía Social (IPES), Bogotá.

Colom, Álvaro (2007). Discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República de Guatemala.

Coordinadora de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) (2007), *Propuesta de desarrollo Kab' Awil*. Guatemala.

Comisión Económica para América Latina (2013). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Santiago de Chile.

De Méndez, Ana (2009). *Transferencias condicionadas En Guatemala: Mi Familia Progresá*, Guatemala, http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2011/sem_inter/11.pdf.

- Dye, Thomas R. (2008). *Understanding Public Policies*, 12th Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Evans, Peter (1996). El Estado como problema y como solución, Desarrollo Económico, *Revista de Ciencias Sociales*, Número Extraordinario, 35 aniversario.
- Evans, Peter (2013). *Human Development, State Transformation*, and the Politics of the Developmental State, chapter 37, The Oxford Handbook of the Transformation of the State, edited by Stefan Leibfried et. al. Oxford.
- Farfán Mendoza, Guillermo (2007). “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales”, en *Revista Polis*. Investigación y Análisis Psicosocial y Sociopolítico, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México.
- Fischer, Frank (2007). et. al. *Handbook of Public Policy Analysis*, CRC Press, Taylor Francis Group.
- Fundación Myrna Mack (2004). *Poder empresarial y grupos afines copan posiciones en la administración pública*, Guatemala.
- Fuentes Knight, J. A (2011). *Rendición de Cuentas*. F y G Editores, Guatemala.
- González, Griselda, y Carlos de la Torre (2013). *Plan Hambre Cero desde un enfoque de Derechos Humanos*, Fundación Henry Dunant.
- Gregory, Peter (2003). *Guatemala: un gasto social, más eficiente, equitativo y transparente*, BID.
- Gutiérrez, J., & Ruvalcaba, A. (2011). *Evaluación de Impacto de Mi Familia Progresiva*. México: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Biblioteca (<http://www.iidh.ed.cr/cedoc/>).
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2007). *Historia de la Tributación en Guatemala*. Guatemala, ICEFI, 2007.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2012). *Discutiendo el Programa Hambre Cero*. Guatemala, ICEFI, 2012.
- Kraft, Michael; Furlong, Scott (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, 2nd ed., CQ Press, Washington, DC.
- Laswell, Harold. (1994). La concepción emergente de las ciencias políticas, en Aguilar Villanueva, L. (ed.) *El estudio de las políticas públicas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Méndez, Luis (Comp.). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. El Colegio de México, pp. 80-83.
- Ministerio de Finanzas Públicas (1994). *Aprendiendo aspectos básicos del presupuesto*, Guatemala.
- Montenegro, Nineth (2011). *El otro rostro de los programas de cohesión social*, Presentación ante los medios de comunicación por parte de la bancada Encuentro por Guatemala (EG).
- OECD Economic Survey of Brazil, online, <http://www.oecd.org/newsroom/brazilian-economy-is-expanding-again-but-long-term-challenges-remain.htm>.
- Monterroso, Luis Enrique, entrevista con un periodista de *El Periódico* (26/05/12).
- Olesker, Daniel (2011). *Políticas de Inclusión*. Proyecto de desarrollo favoreciendo los procesos de subjetivación, Ministerio de Desarrollo, Uruguay.
- Olesker, Danie (2013). ¿Qué son las políticas sociales?, *Revista la Onda*, Uruguay.

- Guatemala. Gobierno de Óscar Berger (2004). Informe de Gobierno.
- . Gobierno de Óscar Berger (2005). Informe de Gobierno.
- . Gobierno de Óscar Berger (2006). Informe de Gobierno.
- . Gobierno de Óscar Berger (2007). Informe de Gobierno.
- . Gobierno de Álvaro Colom (2008). Informe de Gobierno.
- . Gobierno de Álvaro Colom (2009). Informe de Gobierno.
- . Gobierno de Álvaro Colom (2010). Informe de Gobierno.
- . Gobierno de Álvaro Colom (2011). Informe de Gobierno.
- Pérez, Otto (2012). Discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República de Guatemala.
- Pérez Otto (2012). Primer informe de Gobierno.
- Repetto Fabián (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2013). Informe sobre Desarrollo Humano. *El ascenso del sur: Progreso humano en un mundo diverso*.
- Romero, Wilson, (2010). *Estrategias de reducción de la pobreza en Guatemala, 1985-2009*, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2011). *Memoria de Labores*, Guatemala.
- SEGEPLAN (2004). *¡Vamos Guatemala! Programa de Reactivación Económica y Social*, Guatemala.
- Scherone, Osvaldo y Carlos de la Torre. *Guatemala: fortalecimiento de la estructura tributaria*, minfin. gob.gt/archivos/pacto/2003/2003_2.pdf.
- Sieder, Rachel, et. al. (2004). *¿Quién gobierna? Cinco años después de la firma de la paz*, Hemispher Initiatives, Cambridge, Massachussets.
- Székely, Miguel, y María Helena Lavinas, (2011). *Mi Familia Progres. Ejercicio de apreciación sustantiva*, PNUD, Guatemala.
- Titmuss, Richard (1974). *What is social policy?*, web: <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/titmuss.pdf>.
- Torres Rivas, Edelberto (2012). Entrevista en *El Periódico*, Guatemala.
- Urrutia, Edmundo (2000). *Ensayo sobre la viabilidad políticas del Pacto Fiscal*, Colección Educación Fiscal, FLACSO, Guatemala.
- Vicepresidencia de la República (2008). *Experiencias en políticas públicas. Las políticas públicas apoyadas desde la Vicepresidencia de la República (2004-2007)*, Guatemala.
- Villatoro Saavedra, Pablo (2011). *Experiencias de lucha contra la pobreza: las transferencias monetarias condicionadas*, CEPAL. IV Conferencia España-Iberoamericana de Responsabilidad Social Empresarial, Fundación Carolina, ICEI, CONFAMA, Medellín, Colombia.

Lista de entrevistados:

- Aguilar Theisen, Leticia, ex Secretaria de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) durante el gobierno de Álvaro Colom (2008-2012).

Actualmente, es asesora de la Secretaría de SEGEPLAN.

- Caravantes, Lily, ex Secretaria de la Mujer y ex Secretaria de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) durante los gobiernos de Alfonso Portillo (2000-2003) y Álvaro Colom (2008-2011), respectivamente.
- Cerezo Arévalo, Vinicio, ex Presidente de Guatemala (1986-1990). Entrevista telefónica.
- De Cuéllar, Wendy, ex Secretaria de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente y de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, durante el gobierno de Óscar Berger.
- De Morales, Edna, ex Secretaria de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) durante el gobierno de Óscar Berger (2004-2005).
- González Tablada, Carlos. Consultor independiente. Escribió sobre TMC (ver bibliografía). Actualmente trabaja en el tema de las alianzas público-privadas en el BID.
- Lainfiesta, Luz, Ex Ministra de Desarrollo (MINDES) del actual gobierno de Otto Pérez (2012).
- Morales, Luisa, Directora de Diseño y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social del actual gobierno de Otto Pérez Molina.
- Mux, Delfina, ex Secretaria de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) durante el gobierno de Óscar Berger, y ex Subsecretaria de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia (SEPREM) durante el gobierno de Alfonso Portillo.
- Torres, Sandra, ex Primera Dama del gobierno de Álvaro Colom, Coordinadora del Programa de Cohesión Social durante 2008-2001.
- Stein, Eduardo, ex Vicepresidente de la República durante el gobierno de Óscar Berger (2004-2008).
- Orantes, Patricia, ex Secretaria de SEGEPLAN durante el gobierno de Óscar Berger.



12. ANEXO

Guía de entrevista: Políticas de inclusión social en los gobiernos de Guatemala (2004-2012)

Objetivo: El objetivo general es conocer la experiencia de las políticas de inclusión social de los últimos tres gobiernos de Guatemala desde una perspectiva comparada, con el propósito de determinar la ruta para mejorar la calidad y el impacto (lecciones aprendidas) de las mencionadas políticas.

Preguntas:

1. ¿Cuál era el problema o los problemas que el programa aspiraba resolver?
2. ¿Cómo define o entiende usted ese o esos problemas sociales?
3. ¿Cuál cree usted que es la principal causa o cuáles causas del problema social?
4. ¿Quién o quiénes en el gobierno decidieron que ese era un problema prioritario de la agenda nacional?
5. ¿Qué opciones se exploraron para diseñar el programa y resolver así el problema?
6. ¿Cómo surgió el programa, cómo se gestó, de dónde vino?
7. ¿Por qué este programa y no otro?
8. ¿Cuáles eran los objetivos del programa?
9. ¿Qué tipo de información se utilizó para el programa, cuál fue su fuente o quién la produjo?
10. ¿Qué instituciones estuvieron a cargo del programa? ¿Del diseño e implementación?
11. ¿Cómo se conformó el equipo?
12. ¿Cuál fue su presupuesto?
13. ¿De dónde provinieron los recursos?
14. ¿Cuál fue la participación de las comunidades beneficiadas?
15. ¿Tomaron en consideración la composición étnica de la población?
16. ¿De qué manera?
17. ¿Hubo evaluaciones del programa?
18. ¿Hubo retroalimentación de parte de los beneficiarios?
19. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas?



CAPÍTULO FINAL

I conferencia regional

Una interpretación comparada de los casos estudiados

Asesor del Comité Científico: *Oscar Oszlak*

UNA INTERPRETACIÓN COMPARADA DE LOS CASOS ESTUDIADOS

*por Oscar Oszlak**



* El autor reconoce los aportes y agradece los comentarios recibidos de sus colegas Patricia Ames, Ivan Borja y Virgilio Alvarez Aragón, que han contribuido a la elaboración de la versión final de este capítulo.



1. INTRODUCCIÓN

Como ha podido apreciarse, este libro recoge los resultados de cuatro investigaciones académicas, llevadas a cabo en diferentes países de América Latina con un propósito común: mejorar el conocimiento sobre los obstáculos y oportunidades que generan las políticas públicas en materia de inclusión social de las poblaciones más marginadas de la región. También ha podido observarse que el libro, como tal, no responde al ya clásico formato de reflejar “buenas prácticas” a ser tomadas en cuenta como posible modelo a ser replicado en otros casos, ya que las experiencias analizadas han mostrado tanto fracasos como éxitos o, en todo caso, situaciones no resueltas definitivamente.

En este capítulo final, presentamos un marco conceptual que intenta ofrecer una interpretación teórica del tema o de los temas que recorren los distintos casos de estudio. El análisis se efectuó a la luz del estado de la reflexión actual en materia de análisis de políticas públicas y del conocimiento generado por los propios casos.

Como se señalara en la Introducción, los proyectos que dieron origen a los capítulos de este libro, giraron en torno a las políticas de inclusión social, cuestión que ILAIPP decidió promover en esta primera etapa de su existencia como red institucional. Cada uno de los estudios ha enfatizado alguna de las cuatro líneas de investigación planteadas por la red. Cada uno de ellos adoptó una particular perspectiva del tema de la inclusión social y, en conjunto, intentan ofrecer una visión polifacética de esta cuestión tan crucial para el mejoramiento de la equidad social en América Latina.

Naturalmente, los proyectos seleccionados no podían cubrir la totalidad de las líneas de investigación aprobadas por ILAIPP sino tan sólo experiencias aisladas que echan luz sobre algunas realidades de los países en los que se han estudiado los casos. A través de la lectura de los distintos capítulos, en uno de ellos, se mostró como una empresa extranjera decidió negociar directamente con la población asentada

en un territorio susceptible de explotación minera, la posibilidad de ser relocalizada en una zona cercana, ofreciendo a cambio una serie de beneficios que tendieron a mejorar las condiciones habitacionales de esa población y sus condiciones materiales de vida, incluyendo mayores posibilidades de empleo. En otro caso, siguiendo una modalidad habitual en la región, un gobierno nacional decidió mejorar la cobertura educacional en el nivel medio, otorgando útiles escolares y refuerzos nutricionales a sectores pobres de la población, condicionando la entrega a la matriculación y asistencia escolar de los niños. Un tercer caso trató de establecer, a través de un análisis comparativo de varios países, en qué medida el capital social de la población desempleada, definido específicamente en términos del grado de participación en diversos tipos de organizaciones, mejoraba las perspectivas de obtener empleo. El cuarto caso enfocó otro tipo de análisis comparativo, esta vez centrado en el diferente contenido y alcance que tuvieron las políticas sociales adoptadas por

sucesivos gobiernos en un país centroamericano, tratando de evaluar sus efectos en términos de inclusión social. Y el último de los casos también adopta un enfoque comparado, analizando las dificultades que enfrenta en dos países diferentes, el mecanismo de consulta previa como derecho, reconocido a pueblos originarios o indígenas, de expresar su posición antes de que los gobiernos nacionales adopten decisiones que afectan su territorio o su hábitat.



2. LA “CUESTIÓN” COMO FOCO COMÚN

A diferencia de algunos programas de investigación integrados, que adoptan un marco teórico o un enfoque metodológico común, los autores de los distintos capítulos tuvieron amplia libertad académica para elegir las estrategias de abordaje o los esquemas conceptuales que consideraran más adecuados para examinar la cuestión estudiada. No debieron ajustarse a un protocolo de investigación común ni inspirarse en una determinada escuela, enfoque o autor para orientar sus contribuciones. Por esta misma razón, los casos de estudio resultaron sumamente heterogéneos en cuanto a temas, problemas, contextos, períodos, marcos analíticos o técnicas de investigación utilizados. En realidad, podría sugerirse que más que estudios de políticas públicas de inclusión social, los casos analizados se han referido centralmente a cuestiones problemáticas que, en cada contexto nacional, dieron lugar a procesos sociales que, entre otras, tuvieron -o intentaron tener- alguna consecuencia sobre la inclusión social. Esos procesos consistieron en tomas de posición y cursos de acción de actores estatales y sociales, a través de los cuales intentaron resolver esas cuestiones en

función de sus intereses y valores, así como de los recursos de poder que consiguieron movilizar en cada coyuntura.

En este sentido, cabe aclarar que la manera en que se suele designar una “cuestión” tiene únicamente un propósito analítico, por más que tal designación coincida con la que la misma haya sido conocida en una situación real. Es el caso de la “inclusión social”, cuestión en la que se ha concentrado este volumen. Si bien se advierte algún grado de coincidencia entre los autores al intentar caracterizar este concepto, quedó a discreción de cada investigador decidir de qué manera designar su objeto de estudio. Incluso la mayoría utilizó una denominación que no se vincule con el nombre más popularizado con que la cuestión pudo haberse conocido. E incluso la mención explícita del término en el título del trabajo no evidencia que el foco de la investigación haya sido la inclusión social.

Un breve repaso de los casos permite advertir que en uno de los trabajos, el juego entablado en una negociación entre actores con poder

económico dispar, produjo resultados mutuamente satisfactorios. La inclusión social, en este caso, fue una resultante del beneficio que significó para el actor más débil de la relación, el mejoramiento de su situación socio-económica, pero la cuestión analizada fue, más bien, cómo explicar una negociación exitosa para ambas partes en una situación de poder aparentemente asimétrica.

En el caso del estudio sobre capital social puede considerarse, estrictamente, como análisis de una política de inclusión social. En este caso, a partir de una cierta conceptualización del término “capital social”, los autores realizaron una comparación entre varios países para estimar si la mayor disposición de la fuerza de trabajo a involucrarse activamente en diversos tipos de instituciones sociales, genera una capacidad diferencial en esa población para conseguir empleo y, por lo tanto, para integrarse al sector de los “incluidos” socialmente.

Algo similar ocurre en el estudio comparativo entre Bolivia y Perú, donde se analizaron los impactos de la consulta previa, derecho

reconocido en esos países a pueblos originarios o indígenas a ser consultados antes de que los gobiernos adopten políticas que afectan su territorio o sus intereses sociales o económicos. De haber resultado exitosa la implementación de estas políticas, el hecho de que esos pueblos hubieran sido consultados anticipadamente habría significado un mayor grado de inclusión, pero la cuestión analizada fue, en realidad, la consulta previa como objeto de política pública.

Por último, en el estudio comparativo de las políticas sucesivamente adoptadas en Guatemala por tres gobiernos de signo político diferente, el foco del análisis se coloca sobre políticas sociales genéricas y, especialmente, alrededor de los conflictos suscitados por los intentos de elevar la presión tributaria para el incremento del gasto social requerido para financiarlas, pero no sobre “políticas de inclusión social”, pese a que esta expresión forma parte del título del capítulo.

De hecho, podría afirmarse que la cuestión que originara las tomas de posición y cursos de acción por parte del Estado no es, en

nuestro caso, la “inclusión” sino la “exclusión” social. Las respuestas estatales al problema de la marginación, la pobreza, la indigencia y la inequidad social, crearon en la práctica, una nueva cuestión -la inclusión social- a la que se atribuye la posibilidad de “resolver” el problema original.

Visto de este modo, el análisis de “políticas de inclusión social” constituiría, en cierto modo, un epifenómeno o una consecuencia indirecta de procesos sociales que, en casi todos los casos, tuvieron como eje otras cuestiones. No obstante, los autores comparten claramente un interés común por comprender bajo qué circunstancias y como resultado de qué tipo de interacciones, se generan procesos que, en última instancia, producen impactos directos o indirectos sobre la inclusión social de poblaciones excluidas por causas de marginación territorial, desempleo, desnutrición, negación de derechos o pobreza extrema.



3. AGENDA SOCIAL Y AGENDA ESTATAL

Toda sociedad debe decidir de qué manera enfrentar y resolver los problemas que plantean la supervivencia de sus miembros y la convivencia relativamente pacífica del conjunto. En tal sentido, podríamos referirnos a una “agenda social problemática” como el conjunto de necesidades y demandas de las que se hacen cargo determinados actores sociales, adoptando decisiones y llevando a cabo acciones tendientes a satisfacerlas.

En toda sociedad existe algún “pacto funcional”, un esquema de división del trabajo (Oszlak, 2013) según el cual esa agenda social es atendida por cuatro tipos de actores diferentes:

- 1) las organizaciones estatales, en sus diferentes niveles jurisdiccionales;
- 2) los proveedores del mercado, mediante los bienes y servicios que ofrecen a sus clientes o consumidores;
- 3) las organizaciones de la sociedad civil, que también prestan un número muy variado de servicios; y
- 4) las redes sociales solidarias, que por lo general, de una manera informal y discontinua, se hacen cargo de resolver problemas sociales

no atendidos por los demás actores o a los que la población no puede acceder¹.

¹ Denominado también “cuarto sector” (Oszlak, 2007), se trata de grupos de muy diversa inserción social, por lo general pertenecientes a clases populares carenciadas o a sectores medios empobrecidos, que deben enfrentar la resolución de problemas que afectan su existencia cotidiana y hasta la propia supervivencia de sus miembros, sin contar con los recursos materiales y organizacionales necesarios para lograr una personería jurídica o una existencia relativamente permanente e institucionalizada. A veces, inclusive, tal reconocimiento puede ser innecesario o inaplicable, como ocurre con ciertos movimientos espontáneos o esfuerzos colectivos ocasionales. Las formas más elementales de funcionamiento de estos grupos o sectores son las redes de parentesco e intercambio establecidas entre habitantes de barrios populares, que permiten montar comedores precarios, proporcionar servicios de guardería o cuidado de niños y ancianos, de autoconstrucción de viviendas, de atención a enfermos, etc. Otros son mecanismos de defensa frente a la precarización de las condiciones de trabajo o a la violencia urbana. Por ejemplo, redes informales de trueque, bolsas de trabajo, comités vecinales de seguridad o grupos de autoayuda laboral. También pueden considerarse dentro de este cuarto sector a ciertas formas de organización espontáneas, surgidas en condiciones límite en las que los actores involucrados perciben amenazas de diverso tipo a su existencia cotidiana. Es el caso de los grupos de defensa civil autoconvocados en situaciones de desastre, de “piqueteros” que cortan rutas en señal de protesta y reivindicación o

Los casos que desarrolla este volumen ilustran bien esta división funcional. En dos de ellos (el área de política social guatemalteca y la consulta previa a pueblos originarios), los responsables de atender las demandas o necesidades sociales, o de aplicar las normas legales, son organismos estatales. En otro (una empresa minera internacional), es un actor del mercado quien protagoniza la satisfacción de la demanda social, en una negociación activa con los miembros de la comunidad involucrada. Y en el cuarto caso, es la pertenencia a organizaciones sociales y redes solidarias la que explica la mayor capacidad de agencia² (Giddens, 1984) o capital social de los actores sociales para obtener un empleo, actuando esa pertenencia factor explicativo. De todas maneras, en todos los casos, el marco contextual de políticas estatales constituye una dimensión insoslayable del análisis,

Visto como actor complejo y diferenciado, el Estado materializa su presencia mediante agencias que asumen la responsabilidad de resolver una parte de la agenda social. Cuáles son los problemas que elige resolver o debe atender inevitablemente como consecuencia de demandas o presiones sociales, depende de gran número de circunstancias y variables. Pero en la

medida en que esos problemas son incorporados a la agenda estatal se convierten automáticamente en lo que Oszlak y O'Donnell (1976) denominaron “cuestiones socialmente problematizadas”. Dicho de otro modo, la “agenda estatal” recorta y privilegia mediante la atención y los recursos de sus instituciones, la resolución de una parte significativa de la problemática social. Significativa no sólo por su volumen sino, especialmente, por las consecuencias de sus acciones sobre la asignación imperativa de valor público en la sociedad.

De hecho, este recorte problemático no expresa sino lo que comúnmente denominamos papel o rol del Estado. Este rol es la expresión resumida de las cuestiones de las que se hacen cargo sus instituciones, lo cual permite observar, de paso, que el Estado es, en última instancia, lo que hace³. En la medida en que asume como competencia propia atender una determinada proporción de los problemas sociales, “expropia” esa responsabilidad a uno o más de los otros actores que participan en la división social del trabajo y, a la vez, convierte a esos asuntos planteados en la esfera civil en cuestiones públicas de interés general. Posiblemente ha sido Marx, en *El Capital*, el primero en observar este fenómeno de expropiación social, constitutivo del Estado moderno.

La agenda estatal, como un río que fluye constantemente y se transforma, experimenta una continua metamorfosis. La incorporación de

de manifestantes que tratan de impedir la instalación de basureros atómicos, el desalojo de viviendas o la impunidad de ciertos crímenes que conmocionan la vida de ciertas comunidades.

² En oposición a quienes definen a la agencia humana solamente en términos de intención, Giddens (1984) sostiene que la agencia se refiere a la capacidad de hacer algo y no sólo a las intenciones de los actores. Tiene que ver con eventos que el individuo lleva a cabo y no hubieran sucedido sin su intervención. El agente es capaz de actuar y producir cambios, es autónomo pues realiza acciones de acuerdo a sus propias ideas, posee cognoscibilidad que es la capacidad de adquirir y producir conocimiento. Obsérvese el claro paralelismo entre la noción de agencia y la de capital social

³ En la medida en que el rol del Estado se expresa en sus políticas, que son lo que el Estado “hace”, y en la medida que estas políticas se formalizan en instituciones (normas, estructuras, procesos, recursos) que le otorgan una fisonomía y una materialidad determinadas, el Estado termina “siendo” lo que “hace”.

cada nuevo asunto genera una tensión, que sólo desaparece cuando la cuestión se “resuelve”. Resolución, en este caso, no implica “solución” en algún sentido sustantivo; sólo significa que la cuestión ha egresado de la agenda, sea porque el problema originario desapareció o se resolvió por sí mismo; o porque el Estado a través de un determinado conjunto de acciones ha eliminado su carácter problemático; o simplemente, porque el Estado ha decidido postergar su tratamiento o ejercer coerción sobre el actor o sector social que pretende introducir la cuestión en la agenda estatal.

La composición de esta agenda, en términos de las cuestiones que contiene en una determinada coyuntura histórica, es indicativa de la naturaleza y criticidad de los asuntos que exigen la intervención del Estado, manifestando a la vez el rol que éste cumple frente a la sociedad. Pero son las tomas de posición de quienes actúan en su nombre o asumen su representación, las que indican con mayor claridad cuáles son las orientaciones político-ideológicas implícitas en sus acciones. Estas tomas de posición constituyen, en los hechos, las políticas públicas o políticas estatales de las agencias responsables de resolver las cuestiones agendadas. Los cursos de acción adoptados por esas agencias estatales, a los que comúnmente denominamos “políticas”, tienen su origen en tomas de posición de decisores políticos que interpretan que una cierta secuencia de acciones y procesos permitirá resolver una determinada cuestión y, de ese modo, eliminarla de la agenda. Y que esa resolución será congruente con una solución técnica que, en ciertos casos, responde a una expresa orientación político-ideológica.

Veamos cómo se aplican estos conceptos a los casos estudiados. Podría afirmarse que sólo

en uno de ellos, el Estado no aparece como participante activo, en tanto que en todos los demás, siempre interviene algún organismo estatal, sea por acción u omisión. Si bien los autores de los distintos estudios coinciden en calificarlos como casos en los que se plantean aspectos variados de la problemática de la inclusión social, las interacciones entre Estado y sociedad que se analizan, involucran -como hemos señalado- otras cuestiones.

En Perú y Bolivia, pudo observarse que la aplicación de la Ley de Consulta Previa, que reconoce a pueblos originarios o indígenas el derecho a ser consultados antes de que en sus territorios se emprendan obras o se adopten políticas que podrían afectar de algún modo su entorno o condiciones de vida, tropezó con dificultades para precisar a qué poblaciones correspondía reconocer este derecho. La pregunta central del estudio parece haber girado en torno a los dilemas que plantea la aplicación de una ciudadanía diferenciada a pueblos indígenas que ni siquiera lograron establecer sus propias fronteras étnicas. Al no conseguirse fijar criterios que permitieran discriminar la inclusión o exclusión de la población respecto al mecanismo de consulta previa, la norma no consiguió ser implementada. Por lo tanto, la cuestión que apareció en primer plano fue “a quién incluir” más que “cómo incluir” a la población supuestamente beneficiaria. Y ello, pese a haberse partido de una situación de exigencia de ciertos actores de ser involucrados en forma directa, en el proceso de toma de decisiones a través del mecanismo de consulta.

El estudio sobre Guatemala, que comparó las orientaciones y contenidos de política social de tres gobiernos sucesivos de diferente signo

político-ideológico, tuvo como cuestión de fondo los tipos de programas impulsados, sus alcances y las dificultades de financiamiento derivadas de la reducida presión tributaria. El escaso impacto de las políticas en términos de inclusión social parece haber sido más una consecuencia indirecta de la acción gubernamental que una cuestión central del análisis. Los aspectos fiscales y su incidencia sobre la distribución del ingreso y la equidad, constituyeron el foco central del estudio.

Podría considerarse que los dos estudios restantes abordaron casos de auto-inclusión social, mediados por interacciones con organizaciones no estatales, en los que las cuestiones sociales analizadas surgieron como resultado de la variable capacidad de “agencia” de poblaciones que a través de su acción, buscan mejorar sus condiciones materiales de vida. En el estudio sobre la comunidad boliviana de San Cristóbal y sus negociaciones con una empresa minera transnacional, la pregunta central giró alrededor de la posibilidad de conseguir beneficios mutuos entre las partes: la empresa, accediendo al territorio en el que se proponía realizar la explotación; la comunidad, cediendo a relocalizar su hábitat a cambio de ventajas habitacionales, oportunidades de empleo y mejores condiciones sociales. El foco del análisis pivotó en torno al proceso de negociación entre las partes, donde la cultura jugó un rol central y la ausencia del Estado resultó muy significativa.

En el estudio comparado sobre participación social como generadora de capital social para el acceso a empleo tampoco hubo presencia estatal. La pregunta que motivó el análisis fue si el capital social que adquiere un individuo, visto estrictamente como el que obtiene a través de su participación en cierta clase de organizaciones

sociales, mejoró su empleabilidad. Aquí, más que en el caso anterior, el esfuerzo de auto-inclusión es aún más evidente y dependería de la experiencia derivada de ese mayor activismo social y de los vínculos y relaciones sociales que haya podido establecer a través del mismo. La cuestión central analizada resultó ser la participación y ciertas variables individuales de los sujetos que compusieron el universo estudiado, vistas como potenciales causas de mejora de las perspectivas de conseguir empleo. Una vez más, la inclusión social apareció como cuestión derivada.

Con esto puede observarse que resolver una cuestión social admite diferentes posiciones y cursos de acción de actores diferentes; pero cada una de estas puede repercutir de maneras muy distintas sobre la suerte o situación de los actores involucrados en el asunto o cuestión. Además, una misma cuestión puede ser afrontada a través del tiempo mediante distintos cursos de acción (o cambios de políticas), sea -entre otras causas- porque la misma pudo haberse agravado, porque surgió una nueva opción de tratamiento previamente no disponible o porque la ideología impregna en forma determinante las políticas intentadas. Por otra parte, es importante señalar que una determinada toma de posición frente a una cuestión agendada puede originar nuevas cuestiones, en tanto la solución o curso de acción adoptado afecte los intereses de ciertos actores o dé lugar a cambios más o menos significativos sobre su posición de poder.

De este modo estamos subrayando el simple hecho de que al pretender resolver una cuestión, pueden originarse otras nuevas, producto del propio curso de acción adoptado, que pueden venir a demandar mayor o menor intervención de los agentes públicos. En efecto, una toma

de posición supone una cierta interpretación de la naturaleza del problema a resolver. Implica un diagnóstico del mismo y conduce casi siempre a una intención remedial según la cual se establece una relación causa-efecto entre emplear determinados medios o recursos y lograr ciertos resultados deseables. Pero como ocurre con los medicamentos, la aplicación de esos medios puede ocasionar antagonismos y efectos secundarios sobre otras partes del cuerpo (social), pudiendo llegar a crear situaciones en las que, como se dice popularmente, “el remedio resulta peor que la enfermedad”. Hasta aquí, para no abusar, el uso de la metáfora.

El caso que mejor refleja esta situación es el de la política social comparada, implementada en Guatemala a través de tres gobiernos de signo diferente, donde la posibilidad de generar efectos profundos y perdurables en materia de inclusión social, dependía principalmente de una mayor recaudación fiscal. Los intentos de gravar a los estratos de mayores ingresos generaron la frontal oposición de estos contribuyentes, reduciendo los alcances y beneficios de la política social. Esta observación permite señalar que las políticas pueden generar grados variables de antagonización social, como consecuencia de sus efectos negativos sobre ciertos sectores, lo cual puede, a su vez, originar una nueva cuestión. Por ejemplo, planteos del sector exportador de productos agropecuarios ante el intervencionismo estatal en la regulación de precios y mercados; quejas de países vecinos por el establecimiento de subsidios a la producción; reacciones de los terratenientes afectados por la expropiación de tierras y otras situaciones por el estilo.

El grado de antagonización inherente a una política dada es un factor crucial para explicar el

éxito o fracaso de su implementación. Ya en 1964, Hirschman (1965) consideró a esta variable como crítica para interpretar los efectos de una política en la experiencia latinoamericana. La gestión se ve facilitada en la medida en que los bienes, servicios, regulaciones o sanciones pueden ser producidos o aplicados sin mayor resistencia de parte de los destinatarios de las políticas en su sentido más amplio. Los ciudadanos apoyarán las mejoras que se produzcan en la prestación de los servicios públicos, en un mejor funcionamiento del transporte ferroviario o en el mejoramiento del sistema escolar. También tenderán a apoyar políticas de distribución de alimentos entre los pobres extremos. La oposición podría surgir tal vez desde ciertos grupos de interés o banderías políticas inclinados a cuestionar el financiamiento de estas políticas o, en el último de los ejemplos planteados, sus eventuales motivaciones ideológicas o demagógicas. Incluso la política exterior, en tanto sea conducida dentro de ciertos parámetros esperados, difícilmente sea causa de mayor antagonización. En cambio, políticas de administración fiscal, de control de precios, de regulación de divisas, de atención médica que puedan afectar los intereses de clínicas controladas por sindicatos, de derechos humanos que castiguen su violación, o de desarrollo industrial que discriminen según localizaciones, ramas o tamaños de las industrias, probablemente enfrentarán una dura oposición de ciertos medios o de grupos de interés fuertemente atrincherados⁴.

⁴ Véase, al respecto, Oszlak, 19.. Inclusive, las políticas sociales han sido objeto de fuertes críticas de tales sectores en países como Guatemala, durante el período 2008-2012; en Brasil, durante el primer gobierno de Lula Da Silva; o inclusive en los Estados Unidos, con el seguro social de salud del presidente Obama.



4. ¿INCLUSIÓN O EXCLUSIÓN SOCIAL?

En principio, podría afirmarse que la inclusión social no es, habitualmente, una política antagonizante. En general, la población la observa con buenos ojos, en vista de los fines de protección y promoción social que la anima, sin advertir -porque no es obvio- que en la mayoría de los casos puede significar una redistribución del ingreso con consecuencias negativas para los sectores no beneficiados, que por esta vía contribuyen a paliar la situación de marginalidad de esa población incluida. Por eso, cuando se advierte la relación causal entre profundizar la política social e incrementar la presión tributaria, la cuestión se vuelve antagonizante.

Si bien los estudios se refieren uniformemente a la inclusión social, la cuestión que plantean centralmente es, en realidad, la **exclusión social**. La referencia a la “inclusión” no es sino el objeto de las políticas o acciones de quienes tratan de reducir el carácter problemático de la exclusión, a través de distintos mecanismos que procuran revertir sus efectos. El concepto admite numerosas definiciones y así lo confirman las diferentes versiones propuestas por los autores de este libro. A menudo, se confunde

o superpone con términos afines, como marginalidad, discriminación o inequidad social. Un atributo común de este concepto es el carácter multidimensional del proceso de ruptura social que subyace al mismo, en tanto segrega a individuos y grupos de participar plenamente en actividades y relaciones sociales e institucionales prescriptas normativamente como deseables (Silver 2007). Sus formas contemporáneas se manifiestan en la generación de situaciones de desventaja social y relegación de ciertas poblaciones hacia los márgenes de la sociedad.

Tanto la exclusión como la inclusión social pueden conceptualizarse en términos de un continuo a lo largo de una escala vertical ubicada por debajo o encima del “horizonte social”. Según este punto de vista, existirían al menos unas diez variables que pueden impactar sobre la exclusión y fluctuar a lo largo del tiempo: etnia, localización geográfica, estructura social, globalización, conflictos sociales, hábitos o apariencia personal, educación, religión, cuestiones económicas y cuestiones políticas. En vista de esta inespecificidad, se ha sugerido que el problema con el término “exclusión social” es la tendencia de

los autores a definirlo de modo tal que se ajuste a su argumentación (Le Grand y Piachaud, 2002). En la práctica, la exclusión implica negar a individuos o comunidades enteras el goce de derechos, oportunidades y recursos que habitualmente se hallan disponibles para los demás miembros de la sociedad. Entre otros, vivienda, empleo, salud, involucramiento cívico, participación democrática y respeto a un debido proceso.

La posibilidad de acceder a estos bienes públicos resulta clave para la integración social de estos sectores desposeídos, cuya marginación se vincula con la pertenencia a una clase social o a minorías discriminadas, a su bajo nivel educativo o a sus condiciones materiales de vida. El resultado de la exclusión social es que afecta a individuos o comunidades que se ven privados de participar plenamente en la vida económica, social y política de la sociedad en la que habitan, además de sufrir los efectos materiales, físicos, psicológicos y emocionales que la pobreza extrema puede producir sobre la calidad de vida de la población afectada.

Por contraste, la inclusión social es el reverso de la exclusión; es la acción afirmativa orientada a transformar las circunstancias y hábitos que conducen o han conducido a la exclusión social. El Banco Mundial la define como el proceso dirigido a mejorar las oportunidades, capacidades y dignidad de las personas, que han sido desfavorecidas por razones vinculadas a su identidad, promoviendo su activa participación en la vida social (World Bank, 2013), accediendo de este modo al goce de los bienes públicos de los que han estado marginadas.



5. INTERVENCIÓN ESTATAL Y DINÁMICA SOCIAL

Una observación común que surge de los casos estudiados y, más en general, del análisis del ciclo de las políticas públicas, es que toda toma de posición y los cursos de acción subsecuentes, suelen dar lugar a la creación de una o más agencias estatales responsables de implementarlas o, si ya existen, a la asignación de recursos necesarios para su atención. A veces, esas agencias desaparecen cuando la cuestión es definitivamente resuelta. Otras veces, permanecen si la cuestión se incorpora a la agenda en forma permanente. E incluso, ocasionalmente, intentan sobrevivir a la resolución de la cuestión que ocasionó su creación, haciéndose cargo de otras cuestiones o intentando camuflarse en los pliegues de la burocracia estatal para asegurar su supervivencia. El mapa del aparato institucional del Estado se modifica así al ritmo de este proceso de creación, transformación y disolución burocrática. Es en este sentido que el Estado termina **siendo** lo que **hace**.

Las transformaciones producidas en Guatemala con respecto a la política social, se manifestaron a través de cambios normativos y creación de agencias, programas y proyectos

variados, resultado de sucesivas y cambiantes tomas de posición de diferentes gobiernos. Por su parte, la Ley de Consulta Previa no es más que el eslabón más reciente de una larga cadena legal, institucional y cultural, que se extiende hasta la época de la colonia, cuya reconstrucción también permite observar, a través del tiempo, las cambiantes tomas de posición del Estado respecto a la cuestión indígena y los pueblos originarios. Aún en el caso de la negociación entre la comunidad de San Cristóbal y la empresa minera, el análisis del contexto político-institucional permitió observar que históricamente, el gobierno boliviano fue modificando la orientación de su política minera y que ello se manifestó a través de la sanción de diferentes leyes y la creación de organismos burocráticos responsables de su aplicación. En última instancia, este marco institucional del Estado es el que permitió, facilitó, dificultó o impidió la negociación entre las partes.

Introduzcamos ahora un nuevo aspecto en el análisis. Afirmamos recién que la resolución de una cuestión puede involucrar a una o más agencias estatales, a lo cual podríamos agregar que también otros actores no estatales pueden ser convocados

a intervenir en la implementación de los cursos de acción. Más aún, lo normal es que sean varias las agencias públicas y privadas que deban intervenir en la resolución de un determinado asunto, por más que sea una de ellas la que aparezca como principal responsable de implementar las políticas correspondientes.

Ahora bien, no es inusual que algunas agencias que deberían intervenir en la resolución de una cuestión no lo hagan, sea por ignorancia, por temor a involucrarse o por no contar con la legitimidad o los recursos necesarios. Otras veces, algunas agencias pierden competencias a manos de otras, animadas por un afán de “imperialismo burocrático”⁵. También es usual que exista inadecuada coordinación entre las que finalmente intervienen o que tengan puntos de

vista diferentes y terminen adoptando posiciones y cursos de acción contradictorios. En definitiva, y sin que este análisis sea exhaustivo, pretendemos mostrar que la política estatal es el resultado de una dinámica social e intra-burocrática, en la que se enfrentan actores, interpretaciones, posiciones y cursos de acción sumamente heterogéneos; su implementación casi nunca se ajusta al proceso lineal, racional y articulado que sugieren las diferentes versiones del llamado “ciclo de las políticas públicas”.

Cualesquiera sean las agencias que intentan resolver una cuestión, las posiciones que adopten se expresarán, alternativamente, bajo la forma de declaraciones públicas, proyectos de ley, acciones represivas, iniciativas de contención social y otras múltiples manifestaciones de intencionalidad política. Por lo general, entre la toma de posición y la iniciación de algún curso de acción que la materialice, media un lapso de estudio, análisis de opciones técnicas, elaboración de proyectos, compulsas de opiniones de partes interesadas y/o negociación política, cuya duración puede variar desde una acción inmediata (como reprimir una manifestación popular masiva) hasta una dilación

⁵ Por “imperialismo burocrático”, entendemos la inclinación de ciertas agencias estatales a ampliar sus dominios incorporando otras áreas funcionales más allá de lo que establecen sus competencias legales, sea arrebatándoselas de hecho a otras agencias y/o apropiándose a través de diversas maniobras, de recursos materiales y humanos que les permiten adquirir un poder superior al que corresponde a su jerarquía formal.

sine die (como promover una reforma política). La duración de este lapso dependerá de numerosas circunstancias pero sus consecuencias podrán ser tanto negativas como positivas para el proyecto o intereses de la coalición política gobernante.

Por ejemplo, serán negativas si la demora hace perder la oportunidad política de producir un cambio importante pero también si se actúa improvisada o apresuradamente, frente a problemas complejos en los que la motivación no debería prevalecer sobre la comprensión del problema, sus causas y posibles soluciones. Otras veces, en cambio, la demora podría ser positiva, como cuando las reacciones provocadas por el anuncio (o trascendido) de la posición estatal, permiten descubrir a tiempo sus falencias o visualizar otras opciones mejores.

Asimismo, aún decidido un curso de acción, sus efectos podrían llegar a producirse mucho después de formalizado en alguna norma jurídica, lo cual puede depender del grado de controversia que rodea su aprobación, sus previsibles consecuencias sobre la situación de sectores sociales poderosos, sus dificultades técnicas o de implementación práctica, etc. Por otra parte, en su aplicación efectiva, las normas suelen dar lugar a interpretaciones caso por caso, lo cual puede generar un distanciamiento muy significativo entre la política y la casuística empírica. Claramente, este es el caso de la consulta previa en Perú y Bolivia.

La dinámica social que se genera en el proceso de implementación de las políticas públicas, debería constituir un aspecto central de las líneas de investigación que promueva ILAIPP en el futuro. Aunque este no ha sido el eje de los estudios presentados en este volumen,

consideramos que la inclusión de esta perspectiva enriquecería notablemente la interpretación de los procesos que se generan en torno a la resolución de las cuestiones subyacentes a las políticas y de sus resultados.

La continuidad de las líneas de investigación que han abierto los casos estudiados en este volumen exigirá, por así decirlo, “encarnar” a los actores, que en los estudios, prácticamente, no fueron sino sujetos pasivos de la política estatal. En efecto, ni los pueblos originarios andinos, ni los beneficiarios de las políticas sociales guatemaltecas aparecieron, en los casos estudiados, desarrollando alguna forma de acción colectiva. Sólo en aquellos que consideramos como de auto-inclusión, la población presuntamente beneficiaria apareció “actuando”. Un marco teórico para el análisis de políticas públicas debería considerar centralmente este aspecto, que tal vez pueda ser cubierto en futuros trabajos que profundicen este objeto de investigación. En tal sentido, las secciones que siguen deben considerarse un avance en la construcción de un marco conceptual que contemple más explícitamente la dinámica social que se genera en torno a la formulación e implementación de políticas estatales.



6. RECURSOS DE PODER Y ESTRATEGIAS DE ACCIÓN POLÍTICA

En todos los casos desarrollados en este libro, hemos podido comprobar la existencia de algún sector de la sociedad que, o bien asumía un rol activo en el proceso social en que se veía involucrado, o bien resultaba ser un sujeto pasivo de las acciones de otros actores. También en todos los casos, el Estado -a través de diferentes agencias- jugó algún rol en el desenlace de los procesos sociales, sea adoptando posiciones y cursos de acción deliberados o asumiendo, por omisión, un papel pasivo. Según los casos, otros actores sociales también se vieron involucrados (v.g., empresa minera, organismos de financiamiento multilateral, organizaciones sociales),

En la medida en que los actores sociales se consideran afectados -positiva o negativamente- por las acciones de otros actores (incluyendo los estatales), pueden decidir actuar políticamente, lo que los convierte en actores políticos. Intentarán, por ejemplo, impedir o revertir las consecuencias que para sus intereses o valores implican las acciones de terceros, o bien apoyar a esos otros actores que intentan beneficiarlos. Esto es por demás obvio. Lo que requiere un examen más

pormenorizado es el tipo de recursos de poder que cada uno de los actores pone en juego, lo que variará según la naturaleza de la cuestión, el grado de conflicto que la misma suscita y los actores en pugna.

Tanto la teoría de la organización como la ciencia política coinciden en señalar que los actores políticos pueden disponer de los siguientes recursos de poder: 1) capacidad de coerción (incluso física); 2) acceso a información (y, en última instancia, a conocimiento); 3) disponibilidad de recursos materiales (como dinero); y 4) legitimidad (incluso basada en la manipulación ideológica)⁶. Algunos autores incluyen el “estatus” o la “autoridad”, que podrían ser subsumidos, respectivamente, en los conceptos de legitimidad y coerción (Ilchman, 1984). Otros utilizan denominaciones alternativas para aludir a algunos de los conceptos, como por ejemplo “dinero” en lugar de “recursos materiales”. Pero a los efectos de esta conceptualización, supondremos que en el empleo de los cuatro tipos de recursos descriptos

⁶ Entre otros, ver O'Donnell (1984) y Cleaves (1984), ambos disponibles en Oszlak (1984).

se resumen las posibilidades de actuación de un actor político.

Naturalmente, los volúmenes y tipos de recursos de que disponen y están en condiciones de emplear diferentes actores, varían de cuestión en cuestión. Ciertos recursos pueden servir para confrontar políticamente y conseguir hacer prevalecer una determinada posición. Otros, aunque se posean en abundancia, pueden resultar inservibles o no aplicables a la situación. Por ejemplo, el empleo de la coerción por parte de una agencia represiva del Estado puede a veces resultar socialmente inaceptable, con lo cual podría ver debilitada su legitimidad como fuente de poder. En cambio, la violencia ejercida por una movilización popular frente a la coerción estatal o a la asignación de recursos materiales con fines corruptos, puede ser vista por gran número de actores como comportamiento legítimo. En todo caso, queda clara la íntima relación que existe entre la cuestión suscitada y los recursos disponibles y empleables por los actores involucrados.

En general, y tal vez por la naturaleza misma de las políticas de inclusión social, parecería que el poder de los actores que protagonizan los procesos analizados en los distintos estudios, se fundó principalmente, en el uso de información y en la movilización de recursos materiales. Del lado del Estado, es la información o el conocimiento lo que permite definir en cada momento las opciones de política y son los recursos financieros los que permiten ejecutarlas. Así ocurrió con la implementación de políticas sociales en Guatemala. La Ley de Consulta Previa no demandó, prácticamente, recursos financieros, pero se fundó en la información y, en parte, en recursos ideológicos y simbólicos. Estos mismos recursos fueron empleados por las

partes que negociaron, en Bolivia, la relocalización poblacional para la explotación minera, además de los recursos materiales que desembolsó la empresa concesionaria. En cambio, la coerción prácticamente no fue utilizada como recurso de poder por ninguno de los actores.

De todos modos y aún cuando un actor posea el volumen de recursos de poder necesarios y su empleo resulte pertinente para la situación, el resultado objetivo de la confrontación no dependerá únicamente de su posición inicial de recursos y/o de la capacidad de éstos para dirimir la lucha política en su favor. Lo más probable es que cada actor involucrado en el conflicto trate de aumentar dichos recursos o de reducir los que posea(n) su(s) contrincante(s). Estos esfuerzos y las formas en que se canalicen pueden ser conceptualizados como **estrategias de acción política**. Podríamos afirmar que estas estrategias pueden consistir básicamente en acciones directas de confrontación con los actores rivales o en la búsqueda de alianzas, acuerdos o coaliciones con actores afines⁷. El balance de recursos de cada actor puede, así, verse fuertemente modificado según los resultados que produzcan estas estrategias. Si bien esta observación es también bastante obvia, sirve no obstante para introducir un tema de mayor relevancia: la eficacia relativa de distintas estrategias frente a diferentes coyunturas políticas, y sus consecuencias sobre el desenlace de cuestiones socialmente problematizadas.

Hasta aquí, por razones de simplificación analítica, nos hemos referido a un actor como objeto

⁷ Por ejemplo, en el estudio sobre las negociaciones de la población de San Cristóbal con una empresa minera, se efectúa una conceptualización de este tipo de estrategias, distinguiendo entre estrategias competitivas, cooperadoras e individualistas.

de acciones de otros y como sujeto de acciones propias. Pero este análisis es insuficiente. Cuando una agencia estatal, por ejemplo, toma posición y decide un curso de acción respecto de una cuestión socialmente problematizada, por lo general afecta en primer lugar a un grupo social delimitado. Así, los terratenientes alcanzados por una política de reforma agraria no son necesariamente un actor colectivo: son simplemente propietarios de tierras que reúnen ciertos atributos en términos de calidad, extensión o explotación que los hace pasibles de posibles medidas de expropiación. Pero no son (ni podrían serlo) un actor político. Quien eventualmente actuará como tal será, ahora sí, una organización (o más de una) que asumirá la defensa de los intereses del sector social afectado y lo representará políticamente. A veces, inclusive, podrá tratarse de una manifestación colectiva no organizada o de un simple individuo. Pero importa efectuar esta distinción entre grupo o sector social afectado y actor político movilizado.

Por lo general, las cuestiones que tienen gran impacto social y generan fuertes antagonismos, suelen movilizar a múltiples actores. Hasta el momento en que ello ocurre, esos actores son “virtuales” o, más precisamente, se hallan en una suerte de hibernación mientras la cuestión no se suscita. Con esto estamos sugiriendo que la cuestión hace al actor, tanto en el Estado como en la sociedad civil. O bien el actor es creado, como ocurre cuando el Estado decide implementar un nuevo curso de acción y formaliza la existencia de una nueva agencia, o bien es “activado” en la sociedad cuando la cuestión es planteada. Indagar sobre si los actores preexisten al surgimiento de un conflicto o sólo cobran vida cuando éste se origina, nos apartaría bastante de la línea de razonamiento que venimos desarrollando. En todo caso, creemos que el tema merece mayor

profundización teórica, que no podemos abordar aquí.

El análisis de este proceso de movilización social y de contrapunto entre la acción estatal y la dinámica de la sociedad, resulta fundamental para una cabal interpretación de los resultados e impactos de las políticas públicas.



7. DETERMINANTES DEL DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA ESTATAL

Hasta aquí, el marco conceptual que venimos desarrollando se ha concentrado principalmente en el lado de los insumos y procesos que dan contenido a las políticas públicas. Veamos ahora sus productos y resultados. Si planteáramos una pregunta abarcadora del conjunto de las preocupaciones que atraviesan este volumen, probablemente coincidiríamos en el siguiente interrogante: ¿qué factores determinaron el éxito o fracaso de las políticas estatales (por ejemplo, en términos de inclusión social de las poblaciones involucradas)?

Primero, es preciso insistir en que no existe tal cosa como “éxitos” o “fracasos” definitivos o permanentes. Casi ninguna de las políticas analizadas puede considerarse que haya sido exitosa pero tampoco un rotundo fracaso. O bien fueron resultados variables de procesos sociales que se extendieron a lo largo de extensos períodos históricos o bien productos ocasionales de luchas o negociaciones cuya sostenibilidad en el tiempo nunca está garantizada.

Diversas variables podrían explicar el resultado de las políticas públicas: 1) el grado de

antagonismo social que, potencialmente, podrían generar las decisiones adoptadas por el Estado; 2) el grado de dificultad tecnológica que supone implementar la solución elegida; 3) la claridad con que la política identifica a sus destinatarios (beneficiarios, usuarios, sujetos de regulación); 4) la capacidad de organización y acción política articulada por parte de los sectores afectados; y 5) la magnitud y tipo de recursos de poder que es capaz de desplegar la agencia estatal.

Ya nos hemos referido a la primera de estas variables y concluido que, salvo en los aspectos relacionados con una mayor carga tributaria para ciertos sectores, las políticas de inclusión social, en general, no tienden a generar grados de rechazo o antagonización social considerables. En cambio, éstas suelen enfrentar mayores dificultades tecnológicas, tanto en su diseño como en su implementación. Es una característica típica de las políticas sociales el hecho de utilizar o basarse en la aplicación de tecnologías “blandas”, donde se hallan involucrados individuos con diferentes identidades, necesidades y capacidades de ejercer poder. Resulta mucho más sencillo llevar a cabo obras físicas, basadas en tecnologías

“duras” (un puente, una ruta, un edificio), en cuanto a que pueden programarse con sumo detalle y ejecutarse con mayor grado de control sobre el proceso. Por eso, muchas políticas de inclusión social fallan en su aplicación por déficit de diseño, especificidad o programación de las acciones necesarias para su ejecución.

La tercera de las variables señaladas se relaciona estrechamente con este último aspecto. Es una peculiaridad de las políticas públicas que no siempre indiquen con precisión cuál es su población blanco, es decir, sobre quién se espera que produzcan efectos o consecuencias. A veces, simplemente, son incapaces de hacerlo. Una política orientada a reducir la evasión tributaria probablemente tendrá como objetivo inducir a los evasores actuales o prospectivos a cumplir con sus obligaciones fiscales, sea que ello trate de conseguirse a través de campañas de fiscalización o de campañas de educación en las escuelas. Sin embargo, los evasores no son ciudadanos que lleven una marca que los distinga y por lo tanto, el impacto de una política antievasión sólo se conseguirá si se diseñan adecuados mecanismos para su identificación. Por ejemplo, programas

informáticos de cruzamiento de datos que permitan detectar situaciones o transacciones no declaradas.

En cambio, si la política estatal expresada, por ejemplo, en una norma legal, establece que en el marco de una reforma agraria estarán alcanzados por medidas de expropiación aquellas propiedades rurales que excedan una determinada cantidad de hectáreas, no habrá demasiadas dudas acerca de quiénes quedarán dentro y fuera de los alcances de la ley. La ambigüedad en tal caso será comparativamente mucho menor. Como veremos, este factor -el grado de “identificabilidad” de los actores sociales sobre los que se pretende actuar- tiene una enorme importancia desde el punto de vista de su solidaridad, recursos y estrategias de acción política. En parte, a este factor se debió la dificultad de implementar la consulta previa en Perú y Bolivia.

El cuarto factor, relativo a las posibilidades de agregación y articulación de los intereses de los actores, es igualmente crítico. En principio, los actores sociales que comparten ciertos intereses o valores representados políticamente

por organizaciones más o menos poderosas, tendrán mejores perspectivas de defenderlos o promoverlos que aquellos otros, afectados igualmente por una cierta política, que se encuentran demasiado aislados entre sí y no han tenido posibilidad de constituir organizaciones representativas fuertes. Por ejemplo, los sindicatos que defienden los intereses de los trabajadores de una rama industrial o los movimientos barriales de una población marginal, tienen en principio mejores posibilidades de defender sus intereses colectivos que inquilinos o arrendatarios de viviendas urbanas -dispersos territorialmente- que de pronto se ven afectados por la supresión de un régimen de amparo o un congelamiento de sus arriendos⁸.

La quinta variable se relaciona con la capacidad institucional de la agencia responsable de aplicar las políticas, capacidad que incluye sus recursos de poder (información, dinero, ideología), aptitud de su personal, alineamiento de sus estructuras y procesos con sus responsabilidades de gestión, etc. Al respecto, otra peculiaridad de las políticas de inclusión social es que su gestión suele asignarse a programas y proyectos creados *ad hoc* para su ejecución. Hasta cierto punto, esta modalidad les otorga flexibilidad y mejor capacidad de respuesta frente a la mayor inercia y tardía respuesta de la burocracia permanente, pero al mismo tiempo, dificulta su definitiva institucionalización y, en última instancia, su sostenibilidad.

Si se vinculan las proposiciones implícitas en los párrafos previos, podría afirmarse que una política estatal será más efectiva, *caeteris paribus*, cuanto

menor sea su grado de antagonización social, más sencillos sean los aspectos tecnológicos de su implementación, mejor recorte e identifique a la población blanco sobre la que pretende producir efectos, menor sea la capacidad organizativa de esa población para defender sus intereses o valores y mayor resulte la capacidad institucional del organismo responsable de implementarla. Y viceversa. La combinación de estos factores, como podrá verse, crea una constelación de situaciones en las que la suerte de una política pública tendrá diferentes posibilidades de surtir los efectos buscados.

Un último tema con el que cerraremos este marco conceptual se vincula con los conflictos internos y externos de las organizaciones, a través de las cuales los actores políticos defienden o promueven sus intereses, así como con la dinámica que se crea en el proceso de dirimir esos conflictos. Los resultados de la lucha que se genera al interior de las organizaciones que asumen la representación de los intereses del actor social afectado por una política son decisivos para afrontar el conflicto externo generado por esa misma política. En parte, este tipo de conflictos se suscitó entre los comuneros de San Cristóbal durante el proceso en que debían fijar una posición común frente a la empresa minera con la que estaban negociando.

El análisis de las posiciones asumidas por los distintos actores “internos” al sector social presuntamente involucrado permite observar, por ejemplo, que los intereses o valores de sus integrantes no son precisamente iguales y que las adscripciones político-ideológicas, la pertenencia a fracciones de clase, las localizaciones geográficas o el peso de otros intereses que a menudo los enfrentan, constituyen variables

⁸ Esto pudo comprobarse dramáticamente en el estudio de las políticas sociales urbanas implementadas por la última dictadura militar argentina. Véase Oszlak (1991).

intervinientes de gran significación para explicar por qué la acción colectiva de esos actores no suele obtener unanimidad y refleja más bien un compromiso, resultante a veces de profundas divergencias.

Esta dinámica interna se relaciona, como no podía ser de otro modo, con la dinámica “externa” generada por la interacción de las organizaciones que defienden los intereses del actor social afectado con otros actores (individuos, grupos, instituciones) con los que aquellas mantienen toda suerte de vínculos. Por ejemplo, partidos políticos, organizaciones corporativas, agencias estatales o funcionarios públicos individuales. El análisis de políticas públicas y la explicación de los resultados del desempeño estatal en su implementación, no puede soslayar la consideración de esta otra dimensión crítica de la dinámica generada en torno a la resolución de cuestiones socialmente problematizadas.



8. A MODO DE CIERRE

En este capítulo final hemos desarrollado un marco conceptual que, según nuestra apreciación, creemos útil para el estudio de los procesos sociales que se desarrollan en torno a la formulación e implementación de políticas públicas, particularmente de políticas sociales. A lo largo del recorrido teórico planteado, hemos intentado ilustrar los conceptos introducidos mediante referencias a los casos de políticas de inclusión social, analizados en los capítulos previos.

Consideramos innecesario reiterar los planteamientos teóricos sugeridos, por lo que cerraremos este capítulo agregando algunas recomendaciones que, tal vez, puedan resultar de utilidad para orientar las futuras investigaciones que ILAIPP decida encarar en el futuro. En primer lugar, hemos observado que los trabajos que fueron finalmente seleccionados para esta primera ronda de investigaciones, respetaron ampliamente la libertad académica de los autores, sin exigirles que respeten u observen algún protocolo o marco teórico particular ni un determinado enfoque metodológico. Esto ha permitido enriquecer los aportes y multiplicar las perspectivas desde las que se encararon los proyectos, lo cual no hizo

sino contribuir a una mejor comprensión del tema central de esta primera etapa del Programa.

En segundo lugar, también se considera positivo el hecho de que los trabajos hayan conseguido resolver acertadamente los falsos dilemas epistemológicos y metodológicos que suelen plantearse a los investigadores entre elegir un enfoque macro o micro, cuantitativo o cualitativo, teórico o empírico (Oszlak, 2011). En general, los autores consiguieron combinar adecuadamente estos distintos enfoques, lo cual debería servir como antecedente para la evaluación de las propuestas de nuevas investigaciones que ILAIPP deba realizar en el futuro.

Por último, deseamos subrayar la importancia de que el análisis de las políticas públicas privilegie la inherente historicidad que tienen los procesos sociales que se desarrollan en torno a la resolución de cuestiones de la agenda pública que dan lugar a tomas de posición del Estado. Es decir, destacamos la relevancia para el análisis de considerar cuándo y cómo se originan estas cuestiones, quién o quiénes las definieron en primer lugar, cómo llegaron a incorporarse a la

agenda estatal, qué conflictos internos al Estado se generaron alrededor de fijar posiciones y adoptar cursos de acción, que reacciones se produjeron en la sociedad, qué estrategias de acción política adoptaron los actores sociales y estatales involucrados, qué recursos de poder utilizaron, cómo se redefinieron (si es que ello ha ocurrido) las cuestiones que constituyen el foco central del análisis, y así sucesivamente. Este tipo de enfoque es, a nuestro juicio, el que permite trascender el examen formal de las políticas públicas y su supuesta racionalidad técnica, para tratar de entender lo que verdaderamente importa: conocer por qué ciertas posiciones y cursos de acción que, en apariencia, son técnicamente razonables, fracasan cuando deben atravesar el espinoso camino de un proceso de implementación signado por racionalidades políticas enfrentadas, que son las que en definitiva inspiran los comportamientos de los actores involucrados.



9. BIBLIOGRAFÍA

Cleaves, Peter (1985). “Los Sistemas Políticos y las Ciencias Administrativas”, en Oszlak (1984).

Hirschman, Albert O. (1965). *Estudios de Política Económica en América Latina*. Buenos Aires, Aguilar.

Ilchman, Warren (1984). “Administración pública comparativa y el sentido común académico”, en Oszlak, 1984.

Giddens, Anthony. *The Constitution of Society*. Polity Press, Cambridge, 1984.

O'Donnell, Guillermo (1984). “Apuntes para una Teoría del Estado”. En Oszlak, 1984.

Oszlak, Oscar (1984). *Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos*. Buenos Aires, Paidós.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1986). “Estado y Políticas Estatales en América Latina”. Estudios CEDES, Buenos Aires, Argentina.

Oszlak, Oscar (2002). *Redemocratization and the Modernization of the State: the Alfonsín Era in Argentina*. In Randall Baker, (Editor), (2002): *Transitions from Authoritarianism: The Role of the Bureaucracy*, ed. Praeger, London.

Oszlak, Oscar (1987). “El Cuarto Sector”, en Oscar Oszlak, *Los Miedos de los Argentinos*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

Oszlak, Oscar (2001). *Merecer la Ciudad: Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, Humanitas-CEDES.

Oszlak, Oscar (2011), “El Rol del Estado: micro, meso, macro”. Página web www.oscaroszlak.org.ar

Oszlak, Oscar (2011). “Falsos Dilemas: Micro-Macro, Teoría.Caso, Cuantitativo-Cualitativo”. En Wainerman, C. y Sautu, R. (comp.) (2011): *La trastienda de la investigación*, Editorial Manantial, Buenos Aires.

Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas

La Iniciativa ThinkTank (TTI, por sus siglas en inglés) es un programa iniciado en el 2008, administrada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (International Development Research Centre, IDRC) de Canadá y auspiciado por IDRC y múltiples donantes, cuyo objetivo es apoyar a centros de investigación de políticas públicas en la mejora de la calidad de su investigación, sus actividades de comunicación e incidencia y sus estructuras organizativas. La Iniciativa ofrece financiamiento básico a think tanks en 23 países en África Subsahariana, Asia del Sur y Latino América.

En Latino América, a partir del 2010 TTI apoya a doce centros, cuatro de ellos localizados en Centro América y ocho en Sur América. Luego de dos años de participación en la Iniciativa, incluyendo encuentros presenciales y virtuales que han permitido el intercambio de experiencias valiosas para el que hacer de los think tanks, así como reconocimiento mutuo, los representantes de los centros participantes acordaron la conformación de una red de trabajo que denominaron Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP).

La ILAIPP tiene el objetivo de generar conocimiento para enriquecer y tener incidencia en el debate sobre las políticas públicas y el desarrollo de América Latina. En este contexto, busca promover nuevas ideas que sustentadas en investigaciones se orienten a promover cambios en la situación económica, política y social de la región latinoamericana y otras regiones del mundo.

Es un esfuerzo de colaboración que se nutre de la diversidad de conocimientos y experiencias de centros de investigación ubicados en países de diferentes características; y representa un espacio de intercambio y discusión sobre las mismas.

La Iniciativa buscará compartir experiencias de América Latina con otras regiones del mundo y contribuir así con una perspectiva latinoamericana a desafíos globales.

En su primer año, ILAIPP inicia con la conferencia **“América Latina hacia la inclusión social: avances, aprendizajes y desafíos”**, como uno de los temas más relevantes actualmente en la región.



ISBN 978-9929-603-23-3



9 789929 603233