Ciudades latinoamericanas

Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo

Ciudades latinoamericanas

Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo

Alejandro Portes
Bryan R. Roberts
Alejandro Grimson
Coordinadores

Universidad
Autónoma
de Zacatecas

MÉXICO 2008

Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución coeditora.

Agradecemos a la editorial Prometeo Libros, en Buenos Aires, Argentina su autorización para la realización de esta edición

Primera edición, 2005, Prometeo libros
Segunda edición, octubre del año 2008

© 2008
Universidad Autónoma de Zacatecas

© 2008
Por características tipográficas y de diseño editorial
Miguel Ángel Porrúa, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-970-819-125-8

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO *PRINTED IN MEXICO*

www.maporrua.com.mx
Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Prefacio

Alejandro Grimson*

Este libro es una contribución de las ciencias sociales para un balance del neoliberalismo. Sus argumentos se basan en investigación empírica con análisis sistemáticos y comparativos. Se trata de una investigación que abarcó seis ciudades latinoamericanas y que compara cómo cada una de ellas ha evolucionado respecto del sistema de ciudades de su país, cómo ha cambiado el mercado de trabajo, las tasas de pobreza, la distribución del ingreso, las tasas de delincuencia y, también, cómo se han transformado las acciones sociales y populares para responder ante las nuevas políticas y sus consecuencias. En este libro hay seis capítulos dedicados a cada una de las ciudades y dos capítulos que analizan comparativamente estas dimensiones. Del conjunto se derivan algunas conclusiones contundentes y de gran importancia que no pueden ser resumidas en una introducción. Me gustaría sí enfatizar en este prefacio algunos elementos que, desde mi peculiar punto de vista, son especialmente relevantes para la investigación sobre América Latina y sobre los efectos del neoliberalismo. Si uno considera este libro junto a otras investigaciones que se están haciendo en América Latina podría afirmarse que comienzan a emerger bases sólidas para un nuevo consenso académico acerca del papel del Estado, de los efectos sociales del neoliberalismo y de los modos de movilización social, entre otros aspectos.

Si me refiero a un nuevo consenso académico es porque hay otro consenso que, aunque vigente, está siendo fuertemente discutido y, a mi modo de ver, superado. Se trata de los diagnósticos realizados básicamente en la década de 1990, que consideraban a las políticas de ese periodo, a la forma de ejecutarlas y a los diagnósticos que pretendían fundamentarlas como tendencias estructurales

* Conicet, IDES y UNSAM.

e irreversibles más que como agenciamientos específicos y contingentes. El ejemplo más elocuente es el pronóstico, hoy a todas luces disparatado, de desaparición de los estados nacionales y de los modos de movilización e identificación vinculados a ellos. Resulta claro que esos análisis sociales resultaban funcionales a una ideología que nunca se concibió como una opción entre muchas otras. Se autodefinía como la única alternativa ante el "caos". Así, puede generar amplio consenso diagnosticar la desaparición del Estado cuando quienes tienen el poder pretenden aplicar políticas que lo debiliten como actor de protección social y de regulación económica. Sin embargo, ese diagnóstico convertía a la coyuntura en tendencia de largo plazo, a la política que tenía consenso social (pero contingente) en un proceso objetivo, independiente de la voluntad.

Actualmente, al observar las políticas económicas y sociales en América Latina parece haberse ampliado el campo de lo posible. El consenso acerca del modelo neoliberal se ha resquebrajado. Sin embargo, carecemos de un balance documentado, riguroso y sistemático acerca de las consecuencias sociales y políticas del neoliberalismo. Este libro, a mi modo de ver, es una contribución significativa para ese balance. Querría, por lo tanto, enfatizar tres conclusiones relevantes, entre muchas otras que pueden extraerse de este libro. La primera es la constatación empírica de que no hubo "derrame" del crecimiento económico. La segunda se refiere específicamente a la relevancia que continúa teniendo el Estado nacional, también en contra de muchos pronósticos. La tercera se refiere a continuidades y cambios en los procesos de movilización de los sectores populares urbanos.

La política económica considerada neoliberal tiene rasgos marcados por la apertura comercial, la privatización, la desregulación, la liberalización de mercados de capital, el ajuste fiscal y las políticas sociales focalizadas (no universales). Ahora, la variación entre países latinoamericanos es significativa. Tanto los alcances de aplicación de estas políticas (por ejemplo, qué fue privatizado y qué no fue privatizado), el consenso de las mismas en la sociedad y las respuestas de los sectores populares ante sus efectos han sido sumamente variables. Por eso, los contrastes entre países resultan productivos tanto en el trabajo comparativo como en las tendencias comunes.

Las políticas neoliberales se propagandizaban afirmando que, librado el proceso económico-social al mercado, se desataría una "marea que levantaría todos los botes". Quizás algunos fueran transatlánticos y otros barcazas, pero se anunciaba que todos ascenderían con la marea. Otro modo de decirlo era la conocida "teoría del derrame", según la cual una vez que se llenaran los recipientes ubicados en la cima de una pila de copas, irían derramando hacia abajo hasta colmar los restantes. Cuando se analiza el proceso de conjunto resulta claro que la marea se pareció a un tsunami que destrozó enormes cantidades de barcos pequeños y frágiles. O, en la metáfora del derrame, resulta claro que el recipiente

de la cima era un "barril sin fondo" y, por lo tanto, las copas que seguían hacia abajo siguieron secas.

En las seis ciudades estudiadas se incrementó entre 1980 y 2000 el trabajo informal. Salvo en Lima, en todas las ciudades aumentó la desigualdad social. Salvo en Santiago de Chile en todas las ciudades aumentó el porcentaje de población bajo la línea de pobreza. Generalmente, cuando se pregunta en qué país ha sido exitoso el experimento se ofrece el ejemplo de Chile y cuando se busca un ejemplo de fracaso estrepitoso se menciona a Argentina. Esa respuesta parece adecuada cuando la evolución se mide en términos del porcentaje de la población debajo de la línea de pobreza. Ahora, cuando la situación se considera en términos de desigualdad puede resultar sorprendente constatar que, a pesar de haber empeorado drásticamente la distribución del ingreso, la Argentina del año 2000 no alcanzó los índices de desigualdad (índice de Gini) del "exitoso" Chile. En esta muestra, sólo Río de Janeiro es más desigual que Santiago de Chile.

Obviamente, no se trata de contrastar qué país es menos peor. Se trata de preguntarse si en esa "coincidencia" radica una explicación: si el "éxito" requiere que la desigualdad extrema sea social y culturalmente legítima. En otras palabras, ¿podrían conjugarse el modelo neoliberal con la reducción de la desigualdad? Los datos indican que no y son datos que le han dado más tiempo del conveniente a la aplicación de esas políticas.

En las seis ciudades durante la década de 1990 se incrementaron los delitos con violencia y los delitos contra la propiedad. Junto a ello sabemos que en casi todas las ciudades ha crecido la percepción y sensación de inseguridad. Ha habido debates y movilizaciones vinculados a reclamos de seguridad, que en algunos casos se tradujo en pedidos de "mano dura", de "tolerancia cero". Generalmente, esos reclamos tienden a estereotipar a los delincuentes como "locos", "inadaptados", anómicos. Los estudios aquí reunidos y el análisis comparado de Portes y Roberts desafían esos consensos. Estos estudios muestran que detrás del incremento de la delincuencia en varias ciudades hay acciones racionales de personas pobres o excluidas. Se trata de entender el fenómeno buscando comprender esa lógica de agentes expulsados de la trama social o que no logran insertarse en ella y que, ante falta de opciones, encuentran en el delito una actividad que permite adquirir ingresos, tanto como en el trabajo.

Ahora, frente a las consecuencias sociales de estas políticas el remedio de los ideólogos y agentes del neoliberalismo fue profundizar esas mismas políticas, argumentando que aún no habían sido aplicadas todo lo necesario. Esto es lo que los teóricos de la cibernética llamaban "feedback positivo", es decir una retroalimentación que no corrige o ajusta la causa en función de la consecuencia, sino que la ratifica una y otra vez hasta la explosión del sistema. Frente a algunos estallidos parecen haber comenzado en grados diversos algunos correctivos, al-

gunas modificaciones en las políticas. Correctivos que podrán evitar a veces esos estallidos pero que sin un cambio más general no podrán revertir las tendencias generales en relación con la pobreza, la exclusión y la desigualdad.

¿Quién es el agente que aplicó estas políticas, que puede corregirlas o modificarlas? El Estado. En contra de pronósticos globalistas y de autojustificaciones, el Estado no ha desaparecido. Si como se ha dicho, el Estado fuera realmente a desaparecer como resultado de la globalización, la historia tendría un destino definido por fuerzas que no podemos controlar. Cuándo un relato de este tipo se convierte en sentido común, cuando es aceptado sin debate, esto se traduce en un sistema axiológico según el cual las acciones que contribuyan a realizar el destino definido son positivas y aquellas que se le opongan son consideradas obstáculos negativos.

Así, el neoliberalismo pretende identificarse con el futuro mientras identifica con el pasado a sus oponentes. Y, aunque resulte sorprendente y con todas las mediaciones que se puedan considerar, algo análogo sucede en las ciencias sociales: quienes consideren que el Estado, las clases, la desigualdad y los movimientos sociales son herramientas conceptuales indispensables pueden ser acusados de no haberse "actualizado", allí donde "actualización" es en realidad un ir detrás de modas teóricas y preferir conceptos por su efectividad en los auditorios antes que por su efectividad analítica.

Creo que en este libro hay evidencia empírica para afirmar que los estados no están en proceso de desaparición. Ciertamente ha cambiado la trama de relaciones en la cual los estados se encuentran insertos y tienen fuertes condicionamientos externos. Ahora bien, frente a esos condicionamientos distintos estados nacionales han respondido de modos diversos. Algunos han aplicado la reforma neoliberal a rajatabla. Otros han introducido variaciones significativas, como Uruguay en relación a las privatizaciones o Chile en relación al control de flujos financieros o la no privatización del cobre y de la empresa pública de petróleo (en esto último igual que en Brasil).

El Estado se ha retirado en relación con sus tareas y políticas sociales universales. Aunque lo ha hecho de modos muy diferentes en distintos países, el neoliberalismo impulsó con bastante éxito la destrucción de las versiones locales del "Estado de bienestar". Ahora, esta es una tendencia histórica que puede ser revertida o transformada. Esto es importante porque no es consistente la nueva teleología que afirma que esta tendencia es una prueba suficiente de que el Estado no cumplirá más el papel de principal articulador social. Esto no significa la desaparición del Estado, ya que éste conserva su monopolio de la violencia legítima (y lo ha utilizado reiteradas veces durante el modelo neoliberal y sus crisis) y conserva su soberanía en dimensiones clave.

Para ofrecer un ejemplo no incluido en este libro, contemporáneo de la escritura de este prefacio: ¿a quién podrían exigirle los ciudadanos bolivianos

la aplicación de mayores impuestos al petróleo y el gas? Sólo el Estado puede, acertadamente o no, aumentar o reducir esos impuestos. Su decisión, obviamente, no es libre. Pero tampoco lo era en el siglo XIX o en el siglo XX. Los condicionamientos externos no surgieron con el Consenso de Washington. Se han transformado, pero cuando su papel se exagera es siempre para reforzar la idea de que la política, la voluntad y la capacidad de generar márgenes de autonomía han perdido relevancia. Sin embargo, estos últimos años de crisis del neoliberalismo en varios países han mostrado que aquello que es posible e imposible depende, en buena medida, de cómo actúan los gobiernos y los estados. La política actúa en campos de posibilidad que, a su vez, influye en definir.

En relación con los movimientos sociales estas investigaciones revelan a la vez la persistencia de la relevancia de la movilización colectiva y su diversidad en las ciudades estudiadas. Es en la dimensión de la acción colectiva donde resulta más claro qué implica estudiar ciudades como opción a estudiar países. El Movimento Sem Terra, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional o los cocaleros bolivianos no tienen la ciudad como escenario o base de su acción. Esto implica un primer recorte que direcciona los estudios hacia cuestiones propiamente urbanas como el acceso a la tierra y la vivienda, la seguridad y la violencia, el desempleo o la localización de los basurales. En un plano abstracto podría considerarse que estos temas podrían estar presentes en espacios rurales. Por una parte, es posible mostrar a través de los datos disponibles que las movilizaciones reclamando empleo surgen en grandes y pequeñas ciudades, pero siempre en concentraciones urbanas.

Por otra parte, la ciudad no sólo es escenario de estos reclamos, es también el objeto de los mismos. Estos movimientos hacen la ciudad a través de sus acciones colectivas de ocupación, de construcción de viviendas, de mejoras del transporte público, de pavimentación e iluminación, de evitar que los basurales se instalen al lado de sus casas (o, en otros casos, buscando en ellos una fuente para recursos de sobrevivencia). Así como estos movimientos hacen a la ciudad, la ciudad moldea sus acciones en la medida en que los parámetros de organización territorial, las formas de segregación residencial, las tradiciones de acciones colectivas urbanas y muchos otros elementos serán configurativos de su imaginación social y política. Del campo de lo posible en términos de modos de organización y repertorios de acción. Por ello, encontramos una significativa diversidad en los movimientos sociales urbanos.

En cualquier caso, y de manera análoga a lo que afirmamos respecto del Estado, estas investigaciones desmienten la teleología que desacreditaba la movilización social, la movilización callejera, las organizaciones con identificaciones de clase. En la multiplicidad de movimientos considerados (y más aún teniendo en cuenta otras investigaciones contemporáneas) puede afirmarse que no hay una dirección única, un modelo pronosticable que apunte hacia, por ejem-

plo, movimientos que coloquen el énfasis en cuestiones no redistributivas, o en una transnacionalización que acompañe la pérdida de relevancia del Estado, o una cooptación o institucionalización definitiva. Allí donde, como en Buenos Aires, los reclamos parecían haberse transformado hacia la inclusión en el lazo social, bastó un cambio significativo en la situación económica para que retornaran reclamos salariales y sindicales "clásicos". Las movilizaciones contra la violencia policial o por la seguridad (con sus ambivalencias) pueden irrumpir en muchas ciudades en los momentos menos esperados. Las tendencias hacia la descentralización, hacia la creciente negociación en espacios locales, parecen confirmarse durante fases sin crisis económicas o políticas significativas. Cuando éstas ocurren, como en Argentina en 2001, en Bolivia nuevamente en 2005, en Ecuador de manera periódica y en otros países, entonces los movimientos, incluso de base local, se encuentran compelidos a buscar modos de acción en una escala nacional, en la medida en que resulta evidente que el futuro depende de cómo se resuelvan esas crisis a nivel del Estado nacional.

Conviene distinguir momentos en los cuales una hegemonía política y cultural se encuentra en funcionamiento de aquellos momentos de crisis hegemónicas. Las variaciones nacionales del neoliberalismo tienen en este punto un capítulo central, ya que mientras en algunos países las políticas de ajuste, apertura y privatización fueron acompañando consensos sociales, en otros países esos consensos se revelaron inestables, ya sea por el "feedback positivo" antes mencionado o por las características de la movilización social.

Por ello, consideramos importante comprender que "neoliberalismo" es no sólo un tipo de política o de modelo económico. Es también una configuración sociocultural que hace posible, y que resulta de, esa forma de la economía y la política. No es menor constatar que la política neoliberal implicó un grado importante de consenso social en la mayor parte de los países latinoamericanos. No son pocos los países latinoamericanos en los cuales los gobiernos neoliberales accedieron a través de elecciones y fueron después ratificados por el voto. No son pocos los países latinoamericanos en los cuales, durante varios años (y hasta la actualidad en algunos casos) las propuestas de regulación e intervención pública eran consideradas por la facción gobernante y por amplios sectores sociales como formas vetustas y anacrónicas. En ese sentido, la emergencia de una nueva hegemonía cultural es una condición necesaria para la institución de esa política con persistencia en el tiempo.

En ese sentido, resulta necesario distinguir las luchas sociales que se desarrollan dentro de esos marcos definidos por ese nuevo sentido común, de aquellas otras que desafían esos límites o buscan modificar las fronteras de la imaginación de una etapa histórica. Una condición básica de cualquier proyecto hegemónico consiste en instituir los lenguajes de la disputa social, definir el

campo de sentidos donde se desarrolla el conflicto social, estipular con eficacia cuáles son las acciones, reclamos y repertorios potencialmente eficaces en una etapa determinada. La hegemonía no es simplemente un proceso de legitimación de un cierto gobierno o de un cierto paquete de medidas. La hegemonía implica necesariamente un proceso de estructuración de las relaciones sociopolíticas, es decir, requiere de la institución de una cierta cultura política.

De allí, la relevancia de distinguir las acciones sociales que trabajan dentro de los marcos definidos, de aquellas acciones que trabajan sobre esos marcos, produciendo o buscando producir modificaciones. Las primeras trabajan dentro de los límites de una imaginación social y política; las segundas producen cambios, de escala diversa, sobre esa imaginación. Por ello, una acción social y política que apunte a la hegemonía cultural es necesariamente una lucha para ampliar los límites de lo posible.

De conjunto, en América Latina, esa imaginación se ha ampliado en los últimos años. Como hemos planteado en otro trabajo con Gabriel Kessler, en Argentina y otros países del continente estamos asistiendo a la construcción de un nuevo relato, al que llamamos posneoliberal. No es posneoliberal porque se haya puesto fin necesariamente en diversos campos a las políticas del viejo modelo. Menos aún porque se hayan revertido sus efectos. Decimos posneoliberal específicamente porque el neoliberalismo ha perdido el peso que tuvo como "pensamiento único", como gran relato que establecía parámetros muy precisos de la imaginación política y social. Asimismo, posneoliberal porque las acciones colectivas y cambios en el imaginario político tienen un aspecto de reacción frente a las consecuencias negativas del neoliberalismo. Es un relato, quizá, de transición, que cobra sentido frente a las fisuras del otro, clausurando ciertos consensos y habilitando otros, ampliando posibles formas de acción colectiva.

Los relatos posneoliberales (en plural) hacen referencia explícita o implícita al ahora viejo modelo y reposicionan temas que en el discurso neoliberal estaban velados, como el tema salarial y distributivo, como las políticas sociales universales, como la relevancia de la educación y salud públicas, como la cuestión de la soberanía nacional en recursos estratégicos, medio ambiente y seguridad. No se trata de evaluar diferentes gobiernos y analizar rasgos positivos o negativos. Se trata de dar cuenta de que, resquebrajada la configuración cultural y política del neoliberalismo, surge un nuevo periodo, con continuidades y rupturas, que implica otros sentidos comunes, otro escenario para las disputas sociales y otras formas de la imaginación.

[*Buenos Aires, junio de 2005*]