

Gobernabilidad y pobreza. El papel de los municipios y las políticas sociales

Emilio Duhau*

Martha Schteingart**

A pesar de que en el nivel local es donde se hace más evidente la cuestión de la gobernabilidad, entendida como la calidad de la relación entre gobernantes y gobernados, el uso de este concepto y la discusión de la problemática que ella implica, sólo en raras ocasiones ha estado presente en América Latina en los estudios sobre el gobierno local, el municipio o el desarrollo urbano. Del mismo modo, la relación entre gobernabilidad y pobreza ha sido más objeto del discurso periodístico y de supuestos no analizados, que un tema específico de investigación y reflexión sistemática. En este trabajo, en el que se retoman los resultados de los debates que se desarrollaron en torno a los casos de Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y República Dominicana, en el Seminario Gobernabilidad y Pobreza a Nivel Local, estas cuestiones se abordan a partir de dos grandes temáticas: el papel de los gobiernos locales en la construcción de una gobernabilidad democrática y la relación entre pobreza y gobernabilidad, y el papel que en dicha relación tienen las nuevas políticas sociales de combate a la pobreza.

Introducción

En América Latina la preocupación por la cuestión de la gobernabilidad nació vinculada en los años ochenta al llamado problema de la *transición* de los regímenes autoritarios a los democráticos: ¿cómo consolidar instituciones democráticas en un contexto donde las políticas de ajuste y estabilización aplicadas por gobiernos surgidos de elecciones más o menos libres, implican elevados costos sociales? ¿Cómo afirmar socialmente los valores democráticos cuando los valores de la democracia política no pueden exhibir logros tangibles respecto de las condiciones materiales de vida de una proporción elevada de la población? Más aún, ¿cómo actuarán las incipientes democracias latinoamericanas para hacer compatibles las posibilidades de expresión acrecentada de las demandas sociales que proporcionan las propias instituciones democráticas, con la preservación y consolidación de tales instituciones?

* Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, Departamento de Sociología.

** Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

Estas preguntas, y particularmente la última, reconocen dos tipos de antecedentes teóricos. Uno es el que corresponde a la primera formulación neoconservadora, por Huntington, Watanabe y Crozier, del problema de la gobernabilidad en las democracias pluralistas del mundo desarrollado: los problemas de gobernabilidad emergentes de la “sobrecarga” de demandas que experimenta el Estado como producto de la institucionalización de mecanismos redistributivos y de las pugnas entre los diferentes sectores por mejorar su situación relativa. El otro deriva del debate en torno a la teoría de la modernización. En tanto que dicha teoría postulaba que la democracia resultaría de la transformación económica, O'Donnell (1979), procuró mostrar cómo en el Cono Sur, la temprana movilización de los actores emergentes del proceso de industrialización, conducía a regímenes autoritarios, los que se presentaban como un subproducto de luchas distributivas que amenazaban, desde la perspectiva de las clases dominantes, la continuidad del proceso de acumulación.

Desde entonces, y convergiendo en el tiempo con la llamada globalización y los programas de modernización y apertura económica –emprendidos por una buena parte de los gobiernos latinoamericanos a partir de los años ochenta– la democracia comenzó a ser postulada por diversas agencias internacionales como precondition del desarrollo, asumiéndose “[...] que no existen tensiones, conflictos o problemáticos *trade-offs* temporales entre las diversas metas del desarrollo –tales como el crecimiento, la democracia, la estabilidad, la equidad y la autonomía–” (Leftwich, 1993: 605).¹

Por otro lado, a pesar de ser a nivel local donde se hace más evidente la cuestión de la gobernabilidad, entendida como relación entre gobernantes y gobernados, el uso de este concepto y la discusión de la problemática que ella implica sólo ha estado presente en los estudios sobre el gobierno local, el municipio o el desarrollo urbano en raras ocasiones. Del mismo modo, la relación entre gobernabilidad y pobreza ha sido más objeto del discurso periodístico y de supuestos no analizados, que un tema específico de investigación y reflexión sistemática. En este trabajo, en el que se retoman algunos contenidos de trabajos presentados y resultados de las discusiones desarrolladas en el seminario sobre Gobernabilidad y Pobreza a Nivel Local, realizado

¹ Este postulado fue contradicho, entre otras experiencias históricas, por el acelerado crecimiento económico de los así llamados “tigres” asiáticos, dentro del contexto de los regímenes autoritarios.

en El Colegio de México en julio de 1994, estas cuestiones se abordan a partir de dos grandes temáticas: el papel de los gobiernos locales en la construcción de una gobernabilidad democrática y la relación entre pobreza y gobernabilidad, y el papel que en dicha relación tienen las nuevas políticas sociales de combate a la pobreza.

Gobernabilidad y municipio

El tema del gobierno local será abordado en este apartado tomando en cuenta primeramente la relación entre el nivel municipal y los otros niveles de gobierno, para luego hacer referencia a la relación entre gobierno municipal, sociedad local y participación ciudadana, terminando con algunas consideraciones sobre la gobernabilidad a nivel local.

Relaciones entre municipio y otros niveles de gobierno

Para casi todos los casos nacionales considerados en el seminario que sirvió de base a este trabajo, se ha señalado el gran centralismo que todavía prevalece, aun cuando el desarrollo histórico de la relación entre gobierno central y gobiernos locales ha sido diferente en los casos de México, Colombia y los países de Centroamérica.

En el caso de México, el centralismo actual tiene su explicación a partir del comienzo del proceso de formación de las instituciones políticas. El régimen político mexicano se define como federal pero, tras este término, se encuentra un entramado institucional que difiere fuertemente de lo que podría esperarse a partir del mismo. El triunfo del partido liberal en 1867, después de la intervención francesa, ha sido visto como el triunfo del federalismo sobre la propuesta centralista de los conservadores, pero poco se ha analizado el recorrido histórico de las instituciones, en particular del municipio, para conocer el papel que ellas han jugado. En conjunto, se puede afirmar que la historia de la formación del Estado mexicano es la historia del favorecimiento del predominio del centro a costa del derrumbamiento de las posibilidades de desarrollo del municipio (Merino, 1994).²

² Con el triunfo del partido liberal los municipios perdieron su condición de corporaciones populares, y pasaron a ser vistos como meras entidades administrativas. Co-

Convertidos en una instancia de gobierno pobre y desfigurada, los municipios fueron reducidos a administradores de servicios urbanos insuficientes, y atados políticamente; la mayor parte acabó por representar mucho más problemas que soluciones para la vida regional del país. Sólo a partir de 1983, por medio de las reformas al Artículo 115 constitucional, a que haremos referencia más adelante, se ha buscado una nueva identidad para los municipios, pero hoy se sabe que esas reformas tampoco lograron modificar profundamente la dinámica centralista y devolverle al municipio aquella identidad inicial que se fue diluyendo durante la formación del Estado (Merino, 1994).

Para muchos, la tarea de los pueblos es hacer del municipio una institución más libre (del poder central) en el sentido de dotarla de una mayor autonomía. Así, en la discusión actual sobre el tema de los municipios las “disfunciones” de los mismos se sitúan predominantemente en sus relaciones externas. Por gobierno municipal se entiende frecuentemente el “gobierno de la comunidad”, considerado idílicamente como el gobierno de una comunidad homogénea y, en este pequeño mundo ideal, los conflictos que a la larga puedan surgir en la relación gobierno municipal-sociedad local resultan ser problemas menores. Es en este contexto en que se invocan las políticas de descentralización y autonomía, como medios que por sí mismos conducirían a una mayor democratización y participación ciudadana en la toma de decisiones, soslayando el análisis de la estructura interna de los gobiernos municipales así como su diseño organizacional y normativo, que define sus limitaciones principales y su horizonte como institución. Además, la autonomía municipal y las políticas de descentralización pueden “hacer más grande al gobierno municipal, pero no necesariamente producen un mejor aparato en términos de eficiencia y eficacia y, mucho menos, resuelven las limitaciones democráticas de su funcionamiento actual” (Guillén, 1997).

El nexo gobierno local-gobiernos federal y estatal se relaciona también con la ubicua y multiforme presencia de las dependencias federales y estatales en la vida de los municipios, es decir, con la intromisión de diversas dependencias de los gobiernos federal y estatal en la estructura del gobierno local, que se concretiza en los controles di-

mo consecuencia de las leyes liberales en favor de la propiedad individual de la tierra, el eje de la convivencia de los municipios se desplazó de los bienes comunes hacia tareas administrativas; perdido el ejido y los bienes del común el gobierno municipal dejó de ser el gobierno del pueblo (Merino, 1994).

rectos e indirectos que dichas dependencias ejercen en el aspecto financiero y en la definición de sus programas de desarrollo, restringiendo el espacio de intervención de los ciudadanos y priorizando la negociación entre las instituciones de gobierno en la definición de los programas, antes que con los intereses de la sociedad local.

A partir de 1983, como producto de las citadas reformas constitucionales, los gobiernos municipales redefinen sus relaciones con los gobiernos estatal y federal, por un lado, y con la sociedad local, por otro.³ Frente al gobierno estatal, las medidas de descentralización decretadas implicaron transferencias entre ambos niveles de gobierno, modificando sustancialmente las reglas de su interacción. Frente al gobierno federal, a raíz de la “desfederalización” de las regiones, expresión de la crisis de las finanzas federales, el espacio regional abrió condiciones más amplias a la intervención de los ayuntamientos. Es decir que el retiro del gobierno federal de la intervención directa de la economía, en el marco de la reforma del Estado, ha venido modificando su papel frente al desarrollo regional y por ende frente a los gobiernos locales; esto ha traído consigo fuertes implicaciones económicas y políticas, que han repercutido de manera desigual en las distintas regiones del país (Guillén, 1997). En esta nueva situación, la generación de infraestructura, la elaboración de proyectos, etc., tiende a recaer en los gobiernos locales, que de esta manera se aprestan a hacer frente a todas estas tareas del desarrollo regional, pero sin contar con suficientes recursos humanos, financieros y de carácter organizacional, que les permitan la elaboración de planes y programas regionales y la implementación de programas específicos.⁴

³ La Constitución de 1917 y las disposiciones del Artículo 115, que se refieren al “municipio libre” garantizaron, hasta cierto punto, la autonomía de los municipios. Sin embargo, esta autonomía no la respetaron los gobiernos estatales y federal. En 1983, el presidente Miguel de la Madrid propuso una enmienda constitucional al Artículo 115 con objeto de traducir esta autonomía en realidad. Las principales disposiciones que se enmendaron se refieren a cuestiones financieras. Por ejemplo, en la actualidad los municipios pueden aumentar sus ingresos fiscales y decidir cómo gastar sus propios fondos (Rodríguez y Ward, 1992: 67-68).

⁴ La evidencia reunida en diversos municipios de México (Merino, 1995) demuestra que las demandas más frecuentes de los grupos locales se refieren a mayor autonomía y recursos financieros. Esto confirma que los problemas persisten a pesar de las reformas constitucionales de 1983. Aunque estas demandas asumen manifestaciones diferentes según la comunidad de que se trate (por ejemplo una comunidad indígena *vs.* una comunidad urbana de clase media), la experiencia indica que los gobiernos locales que se enfrentan a mayor número de problemas refuerza la tendencia hacia el centralismo, ya que su capacidad para resolverlos reside en el gobierno federal (Merino, 1995).

Para comprender, entonces, *la gobernabilidad a nivel local* es necesario conocer las relaciones entre los distintos niveles de gobierno; así, en cierta medida, aquélla se explica por éstas. Sin embargo, no es casual que la dependencia, rigidez, subordinación y centralización del poder, que padece el gobierno municipal en su relación con los gobiernos federal y estatal en la actualidad, se vean a su vez reflejadas en su relación con la sociedad local. Evidentemente, este hecho es ante todo un resultado del mutuo condicionamiento entre lo nacional y lo local a lo largo de la historia.

A diferencia de México, Colombia es una república unitaria y al fracasar en 1863 los intentos reformistas de los liberales radicales, quedó enterrada la propuesta de elección popular de alcaldes que hubiera dado al municipio una cierta autonomía con respecto al poder central. Mientras en la gran mayoría de los países de América Latina esa elección tiene una historia bastante larga, apenas en 1986 ella se logró incorporar dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Por otra parte, la nueva Constitución, aprobada en 1991, confiere el carácter de entidad territorial al departamento, al distrito y a los territorios indígenas, lo cual les da autonomía política y administrativa y se complementa con la elección popular de gobernadores. Las disposiciones en materia de democratización y de participación a nivel local incluidas en la nueva Constitución son un complemento indispensable de algunas de las reformas gestadas en los años ochenta. *Estas modalidades de participación ciudadana adquieren particular importancia en momentos en que la descentralización se presenta como una de las salidas institucionales para enfrentar la fuerte crisis política* (Ungar, 1994).

La reforma política de la vida municipal colombiana cobró particular importancia dentro del proyecto modernizador, e incluyó medidas tendentes a desconcentrar el poder, fortalecer las haciendas municipales y sentar las bases para ampliar la participación ciudadana, medidas que en parte se han atribuido a la necesidad de descargar al Estado central de responsabilidades fiscales, para compartir la crisis que enfrentan; para ello se reasignan competencias, se transfieren recursos y se relocalizan los conflictos sociales. Si bien con la descentralización se abre la posibilidad de crear o ampliar los canales de participación ciudadana, también es cierto que esos canales pueden convertirse en instrumentos democratizadores de la vida local, o bien operar como mecanismos funcionales de cooptación e integración social. La elección popular de alcaldes es, entonces, *parte esencial de una estrategia de reestructuración del Estado y pieza clave del proyecto de des-*

centralización en curso. Sin embargo, todavía se sigue ejerciendo demasiado control desde el nivel central, y la reasignación de competencias así como la delegación de responsabilidades a los departamentos y municipios contrasta con el escaso desarrollo institucional de los mismos y con la insuficiente capacidad técnica y administrativa que presentan.

También se puede señalar una incongruencia entre la transferencia de recursos y la magnitud de las responsabilidades delegadas a las localidades con *el volumen y costo de las necesidades que se tienen que satisfacer.* Esto constituye una severa limitación de la descentralización, y más aún en una etapa de restricciones económicas y fiscales. Existe, asimismo, una falta de correspondencia entre la nueva legislación, los nuevos mecanismos incorporados y los resultados de la reforma. Las nuevas instituciones, aunque favorecen la construcción de la democracia, recién comienzan a desarrollar su potencial transformador, tropezando además con las deficiencias del Estado central, con el carácter excluyente del régimen y con la pasividad de la sociedad civil (Gaitán y Moreno, 1992).

Para El Salvador también se menciona el centralismo del sistema político y la red de contradicciones que se teje entre instancias de los distintos niveles de gobierno. Al igual que en México, donde cada día se multiplican las voces que reclaman una mayor descentralización y una mayor autonomía de los municipios frente a los gobiernos central y estatal, los dirigentes políticos salvadoreños parecen preocupados, fundamentalmente, por modernizar las estructuras de los gobiernos municipales y capacitar al personal de las administraciones locales. Las preocupaciones en torno a la relación gobierno central-gobierno local, surgen en parte por el choque de competencias y atribuciones que se produce entre las distintas dependencias de esos niveles de gobierno. Un ejemplo de ello lo constituye el conflicto de propuestas de solución al problema del transporte público del Área Metropolitana de San Salvador, que ha enfrentado a las dependencias del gobierno central con la alcaldía del municipio de San Salvador (Lungo, 1998).

En el caso de Costa Rica la gran centralización del Estado, que se remonta a las primeras décadas del siglo pasado, con la formación del Estado nacional, se refuerza en la Constitución de 1871 y adquiere sus actuales dimensiones a partir de la segunda república y posteriormente a costa del sistema de instituciones descentralizadas autónomas y la pérdida del poder político de la Asamblea Legislativa (esta última se ha dedicado principalmente a la distribución del capítulo

de partidas específicas del presupuesto del gobierno central). Sin embargo, la pérdida de potestades y el traslado de servicios de los municipios a instituciones nacionales se inicia a partir de los años cincuenta, perdiendo así los municipios el control sobre el servicio de agua, el alumbrado público, el tránsito y el transporte de personas y de carga, la política vial, las regulaciones sanitarias de comercios e industrias, la planificación y control del crecimiento urbano. Esta limitación de las atribuciones municipales se acompañó de un corte importante en su gasto que además se encuentra enormemente concentrado en la ciudad capital (el municipio capitalino de San José absorbe aproximadamente 40% del presupuesto global del régimen. Desde el punto de vista más político, los gobiernos locales son una buena correa de transmisión entre los ciudadanos y los jerarcas del gobierno además de que los regidores, concejales, síndicos y ejecutivos municipales son parte imprescindible de la cadena de clientelismo que caracteriza a la actividad política. El Área Metropolitana de San José, al igual que el Área Metropolitana de El Salvador, está sumida en un caos gubernativo. Comprende trece municipios, cada uno con su forma particular de gestión, a lo que se suma la injerencia de entidades nacionales de gobierno; el choque de competencias y políticas entre las distintas instancias de gobierno, es fuente de intensos conflictos que tornan cada vez más ingobernable esta ciudad (Méndez Acosta, 1994).⁵

No obstante, en los últimos años se ha promovido un proceso de descentralización y rescate de la autonomía, impulsado desde los consejos municipales; éste tiene lugar con el apoyo de los principales actores de las ciudades (cámaras empresariales y organizaciones comunales), pero en medio de grandes obstáculos impuestos por las instituciones centralizadas y los ministerios. De esta manera los consejos municipales están replanteando su relación con el gobierno central, tratando de pasar de la subordinación a la negociación y la coordinación igualitaria (Méndez Acosta, 1994).⁶

⁵ La legislación no delimita claramente competencias y autoridad entre los diferentes órganos del Estado; por el contrario, potestades de unas y otras instituciones chocan entre sí, navegando la autoridad en un mar de indefiniciones y contradicciones (Méndez Acosta, 1994).

⁶ Este proceso se manifiesta en la iniciativa de elaboración del Plan Director Urbano de San José por parte del Concejo Municipal; en los recursos legales interpuestos por los concejos municipales contra el Ministerio de Vivienda por urbanizar terrenos sin permiso municipal; en la oposición a las regulaciones de vialidad y

Gobierno municipal, sociedad local y participación

Al analizar la relación entre la sociedad local y el gobierno municipal en México, por lo general se destaca la cuestión electoral. Sin embargo, aun cuando la elección de las autoridades municipales sea democrática, ello no implica que el ejercicio del gobierno también lo sea. La distinción es importante, sobre todo cuando las experiencias de alternancia del poder a nivel local, comienzan a generalizarse en diversas regiones del país. Una vez pasado el momento electoral, independientemente de qué partido gobierne, la cuestión principal es si el diseño institucional del ayuntamiento permite absorber la pluralidad de los intereses sociales. La alternancia puede tener efectos positivos en el contenido de las políticas o en la modernización de los instrumentos del aparato, pero es insuficiente para eliminar el centralismo, dada su fuerte presencia en la lógica organizativa y normativa del gobierno municipal (Guillén, 1997).

Por otra parte, a partir de los cambios constitucionales de 1983 (y a pesar de las limitaciones anteriormente mencionadas), para las sociedades locales los municipios se convirtieron, en cierta medida, en instrumentos de desarrollo; en tanto que para los municipios, las sociedades locales se transformaron en “fuente básica de reproducción económica”. Así, por un lado, las comunidades locales, como consecuencia de los estragos de la crisis económica, del nuevo perfil fiscal de los municipios y de su mayor desarrollo político, tendieron a enfrentar a los ayuntamientos con mayores exigencias; y, por otro, los gobiernos municipales buscaron a la sociedad local como fuente para incrementar sus ingresos mediante su capacidad de recaudar impuestos. La redefinición de las relaciones del gobierno local con los distintos niveles de gobierno y con la sociedad local en las direcciones apuntadas, más el factor adicional de las experiencias de alternancia política, confieren al gobierno municipal el carácter de una institución en transición que juega cada vez un papel más relevante en el desarrollo regional. No obstante, *la estructura de decisiones de los ayuntamientos sigue sin reflejar la recomposición de la estructura social y la intensificación de la competencia electoral*. Las administraciones municipales se caracterizan actualmente por una mayor diversificación de los actores

tránsito impuestas por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte sin la opinión de las autoridades municipales del AMSJ, etcétera.

políticos y sociales, producto de la apertura de los procesos electorales y las experiencias de alternancia en el poder. Sin embargo, al mantenerse el mismo diseño institucional, el resultado para los municipios ha sido “su incapacidad para absorber la pluralidad social” y por tanto la “exclusión de la diversidad política” (Guillén, 1997).

Esta disfunción de los municipios se expresa también en un importante vacío entre lo que las leyes establecen respecto a la participación social y las instancias y canales de participación realmente existentes (véase Negrete, 1994). Por otra parte, las instancias de participación de la población en las tareas de gobierno a nivel local pueden existir sólo en el papel, y si llegan a existir no necesariamente funcionan, o bien lo hacen sin apego al espíritu de las leyes y reglamentos, o sin cumplir con sus objetivos establecidos formalmente (nos referimos a los patronatos, comités municipales de evaluación, consejos consultivos delegacionales y consejos de colaboración municipal). En los hechos, entonces, los gobiernos locales crean instancias y mecanismos de participación adicionales no establecidos por las leyes; por su parte, los diversos sectores de las sociedades locales también crean “mecanismos paralelos o alternos a los que establecen los gobiernos” (Negrete, 1994: 7). Además, las estructuras de gobierno municipales sufren, por ejemplo, la irrupción de instancias y programas federales, que contemplan la participación ciudadana, creados e impulsados centralmente.

Otro de los rasgos que impiden un ejercicio democrático de los gobiernos municipales es el presidencialismo del que adolecen, expresión del centralismo en el nivel local y réplica del presidencialismo en el nivel nacional. Esto se debe a razones políticas, a una cultura presidencialista y a veces a la existencia de un marco normativo que de hecho le entrega la administración del gobierno local a su presidente (Guillén, 1997).

En México, en consecuencia, *el municipio parece ser una institución cada vez más importante dentro del desarrollo regional del país, presionado a modernizarse instrumental y políticamente, pero también heredero de prácticas y de una organización y cultura política tradicionales, que dificultan su transformación.*⁷ No se encuentra dentro de la estructura del gobierno

⁷ Los estudios de caso de diferentes municipios del país (a los que se hace referencia en la nota) también han demostrado que los conflictos y las protestas de los grupos locales han aumentado de manera significativa. En su mayoría, representan una reacción ante los abusos y la negligencia de las autoridades, el rechazo a la acción

municipal un espacio para la implementación de las políticas locales que tome en cuenta la relación con la población. La protesta social se ubica de manera externa, y recurre a las formas tradicionales como las marchas y los mítines; pero no incluye la intervención de los actores sociales en el proceso de la política. Sólo en su última fase se puede medir si las políticas municipales son aceptadas por la sociedad, y por tanto si tienen consenso, por lo cual son mucho mayores las posibilidades de que se generen conflictos y se incremente la dificultad para el ejercicio de la gobernabilidad (Guillén, 1994).⁸

La descentralización, como ya comentamos, y la apertura democrática a nivel local, fueron parte del proceso de reforma frente a la crisis colombiana. Pero este proceso no se dio de manera fácil:

La sola posibilidad de que se abra paso a la democracia participativa cuestiona las premisas básicas sobre las cuales ha estado cimentado el rígido y estrecho régimen político colombiano [...] centralismo, presidencialismo, bipartidismo excluyente, inflexibilidad frente al cambio social, aunados al ancestral conservadurismo ideológico, son patrones del desarrollo político que fueron configurando la crisis que provocó la redefinición de la institucionalidad imperante desde 1986 (Gaitán y Moreno, 1992).

Dentro de la perspectiva de la gobernabilidad que aquí nos interesa profundizar, es importante aclarar que, junto con la elección directa y popular de los ejecutivos municipales, se han establecido otras instituciones que pueden ampliar los efectos de la reforma: las juntas administradoras comunales para todos los municipios del país y las juntas administradoras edilicias para el distrito capital, que ahora se eligen por voto popular; la participación de los usuarios de los servicios públicos en la gestión y la fiscalización de las empresas estatales encargadas de su prestación; la iniciativa legislativa de origen popular para la presentación de proyectos de ordenanza, y de acuerdo con los ciuda-

gubernamental y la defensa de sus derechos fundamentales. Podría haberse evitado un gran número de conflictos municipales mediante la asignación cuidadosa del gasto público. Los recursos financieros no son sólo extremadamente limitados, como se ha señalado, sino que los gobiernos ejercen un uso inadecuado de los mismos por medio de las prioridades que establecen (Merino, 1995).

⁸ Las políticas municipales son en general elaboradas por grupos muy restringidos, alrededor del presidente municipal, y siguen reproduciendo formas autoritarias tradicionales. A pesar de que muchos municipios transforman sus procedimientos administrativos, la tecnología de la administración, los parámetros de eficiencia y la calificación del personal, los procedimientos autoritarios no se han modificado.

danos, que deberán tramitar las asambleas y concejos; la celebración de contratos entre el municipio y las organizaciones cívicas para ejecutar las obras y administrar determinados servicios; la adopción del voto programático que permite la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores (estos últimos también elegidos mediante sufragio popular a partir de la nueva Constitución), incluyendo asimismo los referendos y plebiscitos municipales. Se trata en conjunto de instrumentos importantes mediante los cuales se ha aumentado la posibilidad de que las comunidades locales se pronuncien e incidan en los asuntos públicos y que pueden tener un efecto renovador en la gestión de las ciudades, frente a la tradicional clientelización de la vida local y a una gestión gubernamental que siempre se hizo a espaldas de la población (Gaitán y Moreno, 1992).

En el caso colombiano, la reconciliación del Estado con las comunidades locales y el fortalecimiento del poder municipal han estado muy vinculados a la posibilidad de que los alzados en armas se incorporaran a la vida civil. En la elección popular de alcaldes, estas nuevas fuerzas tuvieron presencia en varias alcaldías y concejos municipales, pero ello fue posible con muchas dificultades y en algunos casos hubieron enfrentamientos entre actores armados y con los grupos locales más tradicionales que no querían perder su hegemonía.

A pesar de todos los avances señalados, y aunque la reforma de la Constitución ha ayudado en cierta medida al debilitamiento del bipartidismo con el fortalecimiento de otros actores sociales, el arraigo del pluralismo ideológico y político es todavía incipiente. De manera parecida a lo que ocurre en México, los movimientos populares y cívicos, los grupos independientes del o de los partidos en el poder, así como los movimientos indígenas, han venido ganando espacio, con bastantes dificultades, en marcos políticos estrechos, cuestionando las tradicionales formas de representación política y partidista. La crisis de los partidos tradicionales se ha manifestado en una fuerte tendencia al fraccionamiento interno, sobre todo en las grandes ciudades y capitales departamentales. La elección de alcaldes ha tenido la virtud de sacar a la superficie la crisis bipartidista; así, en las principales ciudades se han presentado "candidaturas cívicas" que han evitado la referencia partidista y los discursos liberales o conservadores, aunque todavía la renovación es más formal que sustancial, dada la vaguedad de propuestas programáticas.

Otro aspecto importante es que la *descentralización fiscal y administrativa* ha desencadenado una "revolución de expectativas". La insufi-

ciencia de recursos pese a las transferencias que ordenan la Ley 12 y las nuevas disposiciones constitucionales, puede llevar a una parálisis de los gobiernos locales y a una frustración de las expectativas populares, generándose conflictos entre alcaldes electos y gobierno central o entre autoridades municipales y las comunidades. De hecho, ya se ha presentado este tipo de conflictos en algunos municipios, sobre todo en aquellos donde la presencia del Estado y de los partidos es casi inexistente. Tampoco se puede dejar de mencionar la presencia del narcotráfico en regiones cada vez más extensas del país. Sus posibilidades de generar divisas y empleo han tendido a convertir la elección de alcaldes en un recurso para aumentar su influencia en la clase política o para ingresar a ella. El reto es *reformular y y descentralizar para pacificar* (Gaitán y Moreno, 1992).

La reforma municipal colombiana se ha desarrollado, entonces, en un contexto de polarización social, de confrontación armada y de fragmentación del poder político. En este proceso se ha puesto de manifiesto la debilidad del Estado y el hecho de que el municipio constituye un lugar de conflictos, pero también un campo para redescubrir la democracia y reconstruir la política, así como un ámbito *donde las relaciones entre gobernantes y gobernados son más próximas y donde la gestión de los asuntos públicos puede adquirir un resultado más visible*. Si bien han aparecido nuevas formas de participación y organización ciudadana, también el sistema clientelista se ha reproducido y perfeccionado a costa de la legitimidad del régimen, operando además la violencia política en contra de la apertura institucional y de la convivencia (Gaitán y Moreno, 1992).

En el caso de El Salvador también se ha hecho evidente el desfase entre el proceso global de democratización política y la reforma del Estado, y las formas de gobernar las ciudades. A raíz de los Acuerdos de Paz de 1992, se dieron algunos cambios tendentes a la democratización del sistema político, creándose mayores espacios para la participación social, como por ejemplo, cambios en el sistema electoral, en la administración de justicia y en el sistema de los partidos políticos.⁹ No obstante, al igual que en el caso de México, no se ha modificado el dise-

⁹ Los Acuerdos de Paz introdujeron instancias de decisión política como la Comisión por la Paz, que promovió modificaciones a la Constitución; el Foro de Concertación Económica, que definió un nuevo Código de Trabajo, por representantes de los sectores empresarial, gubernamental y laboral. Estos cambios abrieron nuevos espacios para la construcción de una nueva manera de gobernar, pero no han tenido continuidad.

ño de las instituciones del gobierno local. Sin embargo, en El Salvador se desarrolla un fuerte debate sobre la gestión urbana democrática, sobre todo referida al Área Metropolitana de San Salvador. Pero como en los otros casos tratados aquí, existe un reconocimiento de que la demanda por una ampliación de la participación social supera el marco político existente y exige una reforma política que permita avanzar hacia una real democratización en todos los niveles de gobierno (Lungo, 1998).

El caso de El Salvador muestra también cómo actualmente las relaciones entre niveles de gobierno o niveles de la realidad, no se agotan dentro de los límites de los respectivos países. El tema de las grandes migraciones de población de varios de los países de la subregión, sobre todo hacia Estados Unidos, y de las remesas enviadas por los migrantes a sus familias y a sus pueblos, afecta a veces de manera importante las condiciones económicas, sobre todo de los pequeños centros urbanos o rurales, lo cual tiene un impacto sobre las condiciones de pobreza y afecta la gobernabilidad local. Esta problemática, todavía poco estudiada, tiene gran importancia en el caso de las economías pequeñas como las centroamericanas (Lungo, 1998), pero también ha impactado a algunos estados mexicanos (Zacatecas, Jalisco, Michoacán y Oaxaca). Esto llevaría a introducir también lo transnacional en el análisis de lo local.

Gobernabilidad, pobreza y políticas sociales

¿Por qué y cómo se relaciona el problema de la pobreza y las nuevas políticas sociales destinadas a combatirla, con la cuestión de la gobernabilidad?

Una primera forma de vinculación, y de hecho la única que aparece frecuentemente formulada de modo explícito en los medios, es la afirmación de que el aumento y la agudización de la pobreza induce un descontento creciente en los sectores afectados por el fenómeno, descontento que constituye la base potencial de conflictos y violencia. Allí estarían, para demostrarlo, las explosiones populares que dieron lugar a actos colectivos de vandalismo y saqueo en años recientes, en diversas ciudades latinoamericanas.

Del mismo modo, el aumento de la delincuencia urbana y la consecuente sensación creciente de inseguridad experimentada por los habitantes de las grandes ciudades del subcontinente, serían expre-

sión de los efectos socialmente disruptivos de la pobreza. La gran difusión internacional de la problemática de la violencia enfrentada en ciudades como Río de Janeiro y San Pablo, se presenta tal como la expresión paradigmática, a nivel de los medios de comunicación masiva, de los efectos producidos por la pobreza. Se trata, por supuesto, de una perspectiva que debe mucho más a la crónica periodística y al sentido común que a las ciencias sociales, pero no por ello es menos significativa en cuanto “construcción social de la realidad”.

Desde las ciencias sociales, la pobreza, al mismo tiempo que es reconocida como una realidad preexistente al cambio de paradigma en el modelo de desarrollo ocurrido en los años ochenta, es percibida como un fenómeno que la crisis de dicha década extendió y agudizó y cuya atención, en el marco de una distribución más justa de los recursos, se presenta como condición de una gobernabilidad democrática.

A continuación examinaremos las principales líneas de reflexión y debate en torno a la pobreza y su medición, al carácter de las nuevas políticas sociales orientadas a combatirla y al significado que tales políticas atribuyen a la organización y la movilización de los pobres en la transformación de la relación entre Estado y sociedad.

La pobreza, sus formas de medición y la política social

Un tema que aparece como central respecto de la cuestión de la pobreza, es el de su medición y evolución. Los dos métodos de medición más difundidos –línea de pobreza (LP) y necesidades básicas insatisfechas (NBI)– muestran para la subregión aquí considerada, tendencias divergentes en los años ochenta y noventa. Tal situación se aprecia, por ejemplo, en países tan diferentes como Colombia y República Dominicana (Fresneda, 1998; Lozano, 1998).¹⁰

¹⁰ En República Dominicana, de acuerdo con el método de LP, el número de hogares pobres se incrementó de 39.2 a 51.7% entre 1984 y 1989, en tanto que con el método de NBI los hogares pobres disminuyeron de 55.6 a 29.2% (Lozano, 1998). En Colombia, de acuerdo con el primer método, en 1978 56.3% de los hogares contaban con ingresos inferiores a la línea de pobreza y en 1992 se encontraba en esa situación 56.6% de los mismos; con el método de NBI la proporción de pobres disminuyó de 70.5% en 1973 a 45.6% en 1985 y a 32.2% en 1993 (Fresneda, 1998). Para el caso de México no existen mediciones de NBI que nos permitan conocer la evolución de ese índice; sin embargo la proporción de pobres por LP disminuyó entre 1968 y 1981 de 53 a 48% para volver a aumentar hasta 58% en 1992.

Si por una parte esto conduce a poner de relieve las limitaciones de ambos métodos y a proponer un método integrado de medición (Boltvinik, 1998), por otra, la divergencia en los resultados proporcionados por cada uno de los métodos, pone en evidencia la estrecha vinculación existente entre la conversión de la pobreza en una cuestión social fundamental, las formas de medirla y la orientación reciente adoptada por las políticas sociales.

Así, mediante el método de LP se advierte el aumento a lo largo de los años ochenta de la proporción de pobres o, en el mejor de los casos, como en Colombia, su estabilización; por medio del método de NBI se advierten sensibles y espectaculares disminuciones de la proporción de pobres (también de modo destacado en el caso de Colombia). Ello se debe simplemente a que cada enfoque está considerando aspectos diferentes de la pobreza. El primero, basado en el establecimiento de una línea definida en términos de la proporción del ingreso familiar requerido para adquirir una canasta básica alimentaria normativa (Boltvinik, 1998), se relaciona con la evolución general del PIB y de su distribución y refleja en consecuencia en mayor medida las políticas de empleo e ingresos (Fresneda, 1998). El segundo, basado en “[...] indicadores de satisfacción de necesidades que dependen de la propiedad de activos de consumo (vivienda) o de los derechos de acceso a servicios gubernamentales (agua, eliminación de excretas y educación primaria)” (Boltvinik, 1998), refleja por consiguiente en mayor medida el efecto de las políticas sociales sectoriales (Fresneda, 1998).

Esto implica que las políticas sociales focalizadas, tales como las que se han aplicado recientemente en diversos países de América Latina, pueden tener un impacto importante en la disminución de los niveles de pobreza medidos por NBI, en tanto que persiste un conjunto de determinantes de la situación estructural de pobreza tal como es reflejada por el método de LP: grandes niveles de subempleo y desempleo, concentración del ingreso, bajos salarios, etc. De ahí la relevancia del debate en torno a la mejor manera de medir la pobreza.

¿Para que sirve medir la pobreza?

El debate en torno a la pobreza y su medición sugiere varias preguntas. ¿Para qué sirve contar los pobres y qué implica contarlos de dife-

rentes formas? ¿Qué relación tiene el subrayar la pobreza y su medición como problema social básico y la formulación de nuevas políticas sociales o la redireccionalidad de las preexistentes? ¿Cómo se relaciona la puesta en práctica de nuevas modalidades de política social que están estrechamente vinculadas con el interés puesto en la pobreza y su medición y no simplemente con el problema de la gobernabilidad, sino con una cierta apreciación del mismo?

De acuerdo con algunos analistas, el comportamiento de los indicadores de pobreza se ha convertido crecientemente en elemento para evaluar el desempeño de los gobiernos, el cual ya no sólo es contrastado en el plano económico con la evolución del PIB, sino también con el aumento o disminución de la pobreza, y los gobiernos tienden cada vez más a ser juzgados por su actuación respecto de ese problema.

Pero si la pobreza dista de ser un fenómeno novedoso, ¿por qué ahora es asumida como problema social fundamental? ¿Por qué el discurso sobre la pobreza ha sustituido a otros que, como el de la marginalidad o la justicia social, de hecho hablaban del mismo referente empírico?

Las respuestas proporcionadas por el debate sugieren que este desplazamiento obedece al paradigma del cual actualmente los gobiernos obtienen las razones que explican sus políticas. Y ese paradigma no es otro que el de la sociedad mercado (Lechner, 1994), dentro del cual el papel del Estado también resulta desplazado. Dicho papel ya no consiste en intervenir como actor central en los procesos de generación y distribución de bienes, sino en establecer y vigilar el cumplimiento de las reglas de juego que permitan a los actores privados participar en tales procesos, sin interferencias (esto es, al margen de regulaciones ajenas a la lógica de la competencia mercantil), mediante los mecanismos del mercado.

Dentro de los límites de este paradigma, la pobreza es un fenómeno visible que no remite a conflictos societales básicos (explotación, exclusión), sino a una condición genérica de dotación insuficiente de recursos para participar exitosamente en el mercado. La pobreza resulta así el problema social fundamental porque se asume que debe permitirse que el mercado asigne los bienes, pero para ello hacen falta señales emitidas por medio de signos monetarios y el problema con los pobres es que no emiten señales. Por ello resulta legítimo subsidiar, mediante las políticas sociales, la demanda pero no la oferta (Boltvnik, 1998).

Estos supuestos legitiman ciertas políticas sociales y excluyen otras. Así, de acuerdo con ellos, las políticas sociales legítimas son: a)

las que pueden ser autofinanciadas por sus beneficiarios: mecanismos de seguridad social basados en el salario o en el aporte voluntario, y mediante los cuales, preferentemente, los servicios o bienes recibidos sean prestados o producidos por empresas privadas; *b*) las que implican la asignación de recursos públicos destinados a mejorar las condiciones de vida de los pobres (servicios urbanos básicos), a incrementar en forma directa su “capital humano” (educación) y a subsidiar de modo focalizado la demanda de bienes básicos (vivienda, alimentos).

Por su parte, las políticas sociales excluidas son aquellas con una orientación redistributiva, que operan mediante el salario y el subsidio a la oferta: políticas de regulación salarial que interfieran en las negociaciones sectoriales, políticas que impliquen subsidios generalizados. Las mejorías en los niveles de ingreso y los cambios en su distribución deben ser el resultado del aumento de la productividad, en el nivel global y en el nivel individual.

En conjunto, se puede sostener que definir una forma de contar los pobres y establecer cuántos son, no sólo es un medio para definir las políticas, sino que es también una forma de definir los problemas que las políticas deberán resolver. De modo que si la pobreza es el problema central, las políticas sociales van a estar concebidas en función de ese problema.

Por otro lado, el modo de contar, tal como lo demuestra la comparación de los métodos propuestos por diferentes organismos internacionales (Boltvinik, 1998), tiene consecuencias muy importantes. Así, cuando se cuenta el número de pobres y se define un método para hacerlo, lo que se está haciendo es reducir, o remitir el fenómeno a un conjunto de variables relativamente arbitrario, que no puede dejar de serlo, en tanto que agregar un servicio público o quitarlo para aplicar el método del NBI, o definir una canasta normativa alimentaria para aplicar el método de LP, implica una dimensión normativa. Sobre esta dimensión no existe, evidentemente, consenso, en cuanto supone definir qué es lo que se considera como nivel mínimo de bienestar por debajo del cual una persona o una familia se encuentra en condiciones de pobreza.

Por otra parte, cuando se plantea la problemática social en estos términos, en lugar de identificar *sujetos, posiciones y situaciones* sociales, lo que se identifica es un conjunto heterogéneo de individuos y familias que caen por encima o por debajo de una línea determinada, por medio de la manipulación estadística de un conjunto de indicadores. Este problema resulta ostensible cuando se observan las fluctuaciones que de un año a otro se pueden producir en la estimación del núme-

ro de pobres. En Colombia, por ejemplo, la estimación de la incidencia de la pobreza en áreas metropolitanas fue de 44.1% para 1988 y de 39.4% para 1989 (Fresneda, 1998).

Al convertirse el referente de las políticas sociales en un conglomerado heterogéneo, producto de tales métodos de medición, su diseño tenderá a corresponderse con la ambigüedad de la realidad social así identificada. Esto resulta claro al establecer la comparación de los atributos y supuestos de las políticas sociales recientes de combate a la pobreza con los correspondientes, por una parte, a las políticas propias del modelo del Estado benefactor y, por otra, con las que caracterizaron hasta los años setenta al Estado populista en América Latina.

En el caso del modelo de Estado benefactor predominante en Europa occidental, se puede hablar de la *ciudadanización* de las políticas sociales; en el de los estados populistas, de su *clientelización* (Lozano, 1998) o, quizás más precisamente, de su *corporativización*. Los arreglos correspondientes al Estado benefactor, estén basados o no en esquemas neocorporativos (Schmitter, 1992), implican un pacto social en el cual las prestaciones sociales son proporcionadas de modo universalista, por medio de instituciones y burocracias nacionales que las administran o regulan y que, en lo que respecta a las prestaciones derivadas del contrato de trabajo, son definidas y negociadas mediante esquemas bipartitos (trabajadores/patrones), o tripartitos (trabajadores/patrones/Estado). Es decir, comprometen como actores fundamentales a las instituciones estatales, las organizaciones empresariales nacionales y las federaciones y confederaciones sindicales de carácter nacional. Se trata de arreglos distributivos protagonizados fundamentalmente por las burocracias estatales, empresariales y sindicales. Las prestaciones, por otro lado, son obtenidas por sus beneficiarios, mediante mecanismos individualizados, en virtud de su adscripción a categorías genéricas: ciudadano, trabajador asalariado, pensionado, estudiante, desempleado, etcétera.

Los esquemas de seguridad social limitada desarrollados en América Latina hasta los años setenta, comparten muchos de estos rasgos y tienen protagonistas semejantes, con la diferencia de que tanto los pactos sociales, como las negociaciones y los beneficiarios, presentan grados diversos de fragmentación definidos de acuerdo con adscripciones de un grado de generalidad menor. Pero, en todo caso, suponen de todos modos identidades constituidas a partir de la inserción laboral y de estatutos sociales genéricos.

Las políticas sociales focalizadas orientadas a combatir la pobreza, en cambio, poseen predominantemente como referente conglomerados poblacionales o familias identificadas de acuerdo con parámetros más o menos burdos; por ejemplo, familias cuyo ingreso global no supera un determinado monto mensual, o familias que habitan en un tipo de poblado rural o área urbana. Es que se trata, por definición, de la referencia a un estatuto social vagamente definido: pobres, sector popular, economía popular. En este marco, la primera cuestión que se plantea respecto de la implantación de programas sociales de este género es, precisamente, la de la definición del sistema de actores mediante el cual habrán de gestionarse. Es este marco también el que parece inducir ciertas formas típicas de constitución e identificación de los actores (Duhau, 1995: 78). Mientras que, por ejemplo, en Estados Unidos, los programas de asistencia establecen parámetros específicos para cada caso (para justificar el otorgamiento de ciertas prestaciones),¹¹ en la mayoría de los programas latinoamericanos, para el combate a la pobreza los beneficiarios integran un conjunto que se conoce como “población objetivo”. Para poder participar en estos programas, la población se identifica generalmente como un conjunto de “comunidades” que requieren cierto grado de organización, la participación de sus miembros y la definición de los actores sociales que serán reconocidos como interlocutores legítimos.

La movilización de los pobres y los nuevos significados de la pobreza

El referente social de las políticas sociales de combate a la pobreza –los “pobres”, en cuanto sujetos potencialmente movilizables– remite a su vez a dos grandes ejes de problematización. El primero se vincula con el hecho de que dichas políticas, además de basarse en criterios de focalización, tienden a invocar la participación y la organización de los destinatarios. El segundo, con el aterrizaje microterritorial y comunitario que las caracteriza.

La participación y organización de los pobres para la promoción de sus demandas y la satisfacción de sus necesidades básicas, se pre-

¹¹ Tales prestaciones se manejan por medio de la relación individualizada entre beneficiarios y la burocracia especializada.

sentan como un dispositivo socialmente disponible, que puede ser caracterizado tanto negativa como positivamente. Desde una perspectiva negativa, ha sido explicado, por ejemplo, como el producto de la disolución de los grandes referentes societales resultante de la crisis de los años ochenta; como mecanismo defensivo en el marco de un repliegue de las clases subalternas hacia “identidades sociales restringidas” (Zermeño, 1987). Pero también la auto-organización de la pobreza es reivindicada como mecanismo productivo. Desde distintas perspectivas se ha comenzado a atribuir a los pobres/sector popular un carácter activo y, en cierto modo estratégico, tanto en la economía como en la reproducción, la integración y la gobernabilidad de las sociedades latinoamericanas. De ahí la creciente importancia asignada a la gestión estatal de la pobreza.

Es posible identificar cuando menos tres perspectivas que, presentes en mayor o menor medida en años recientes en el diseño de las políticas públicas orientadas a la atención de los sectores populares, tienen en común el hecho de destacar el papel activo de los pobres.

La primera, a la que podemos denominar *liberal-individualista*, es la difundida mediante *El otro sendero* (De Soto, 1987). Desde esta perspectiva, el sector popular inscrito en actividades “informales”, es la expresión de una enorme iniciativa y capacidad empresarial, empujada a la informalidad y sofocada por el intervencionismo estatal y sus beneficiarios (las burocracias y los monopolios públicos y privados). La desregulación y la libre competencia es presentada en este caso como el camino a seguir para la superación de la pobreza.

Una segunda perspectiva, a la que podríamos denominar *tecnocrático-progresista*, ha sido elaborada y difundida desde organismos internacionales como el BID, la CEPAL y el PNUD, y es muchas veces asumida, o al menos invocada, en las esferas gubernamentales. La visión tecnocrático-progresista atribuye una gran importancia a la superación de la pobreza como estrategia de desarrollo, y postula la necesidad del apoyo público a la economía popular (véase PNUD, 1992).

La tercera perspectiva, a la que podemos denominar *democrático-autonomista*, comparte los planteamientos de la anterior en cuanto a la necesidad de políticas redistributivas y de gasto social orientado a la satisfacción de las necesidades básicas y de apoyo a la economía popular pero, además, postula la autonomía de los pobres organizados, en la perspectiva de la constitución de un sujeto popular. Un

sujeto popular capaz, en lo social, de desarrollar procesos autogestivos orientados a la satisfacción de las necesidades básicas e incluso de la gestión global de hábitat mediante prácticas autónomas de la base popular democráticamente organizada; y, en lo político, de reivindicar e impulsar en el plano de la ciudadanía el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos y la participación en la formulación y orientación de las políticas públicas. Esta perspectiva es compartida, con diferentes matices, por muchos de los cuadros dirigentes de organizaciones populares, las organizaciones no gubernamentales que apoyan y asesoran a dichas organizaciones y por muchos de los científicos sociales y planificadores que se desempeñan en el campo de las ONG (véase, por ejemplo, Coraggio, 1991; Duhau, 1995: 81 y 82).

Desde la perspectiva liberal-individualista, el problema de la pobreza se presenta como el resultado de los obstáculos que la política impone, por medio de las formas clientelares, corporativas y patrimonialistas de relación entre sociedad y Estado, al desenvolvimiento competitivo y libre de los intereses e iniciativas privados.

La perspectiva tecnocrático-progresista comparte en gran medida la necesidad de transformar las formas de regulación económica pero, al mismo tiempo, acepta que no debe esperarse que en un futuro previsible los procesos de reestructuración económica resultantes, resolverán los problemas de desempleo, subempleo y bajos salarios que explican en gran medida la pobreza. Surge de ahí el interés por promover y apoyar las actividades e iniciativas gracias a las cuales los pobres se autoemplean y se organizan para satisfacer sus necesidades básicas.

De acuerdo con el Centro Latinoamericano de Demografía, el crecimiento de la fuerza de trabajo en América Latina será de 2.5% anual, de 1990 al año 2000; es decir, 44 millones de personas, de las cuales 41 millones habitarán en las ciudades y 3 millones en el campo. Una estimación realista para el conjunto de las economías latinoamericanas es que para el mismo periodo la tasa media de crecimiento anual del producto de la región será de 2.7%, es decir, apenas 0.2% por encima del crecimiento de la fuerza de trabajo. Sin embargo, para que el sector moderno de la economía absorba esta fuerza de trabajo y a los desempleados, el crecimiento del producto deberá alcanzar un promedio anual de 7 por ciento.

Esto nos lleva a la conclusión ineludible (sostiene la institución mencionada) de que, durante la década de los noventa, la econo-

mía popular seguirá teniendo un papel decisivo en la generación de empleos. Si de 1980 a 1987 produjo 78% de los nuevos puestos de trabajo de toda la economía, en la década final del milenio generará entre 50 y 60% (PNUD, 1992: 456). Las cifras hablan por sí mismas, pero además debemos prestar atención a los conceptos utilizados para presentarlas. Las primeras nos dicen que en el pasado cercano y el futuro próximo, la generación directa de empleo por parte del Estado, ahora considerablemente reducido, así como el sector empresarial privado, han poseído y poseerán un papel relativamente menor comparado con las diversas formas de autoempleo y subempleo generadas por la fuerza de trabajo no absorbida por las empresas privadas y el Estado. Por su parte, los conceptos de *sector moderno* y de *economía popular* nos remiten a una forma específica de clasificar la economía y de percibir lo que en otras épocas se denominó *marginalidad urbana* y posteriormente y todavía hoy, *sector informal* (Duhau, 1995: 76).

Ahora bien, en el terreno de la gobernabilidad, la cuestión de los pobres también ha adquirido un nuevo significado, que está presente sin duda en las nuevas políticas sociales de combate a la pobreza.

En el contexto latinoamericano, el concepto de gobernabilidad incorpora la existencia o inexistencia de espacios institucionales y de mediadores para la gestión de los conflictos y las demandas, y la ausencia de conflicto social abierto. Así, al tratar de aplicar este concepto al caso de México es necesario tener en mente el hecho de que la legitimidad de la autoridad pública, la respuesta eficaz de la misma a las demandas de la base social dentro de la legalidad vigente y las formas universalistas de comunicación entre la autoridad y los ciudadanos, no constituyen la situación predominante. Por consiguiente, en tal caso la ausencia de conflicto social abierto se explica por la existencia de controles institucionales no gubernamentales y por un conjunto de mecanismos mediante los cuales se relaciona el gobierno con la sociedad, como son la cooptación, el clientelismo, la representación corporativa y, de modo general, la negociación de objetivos y situaciones (Peña, 1998).

Al incorporar también a la idea de gobernabilidad la de conservación del orden, se sostiene que la relación entre pobreza y gobernabilidad se tiende a interpretar como “donde hay pobreza hay obstáculos para la gobernabilidad”. Pero que sin embargo, existen casos en los que la pobreza puede ser, bajo ciertas condiciones políticas, un elemento que contribuya a reproducir una forma específica de gobernabili-

dad,¹² lo que distinguiría el caso mexicano del de otros países latinoamericanos. Desde esta perspectiva, en México el régimen priista ha utilizado a la pobreza para mantener su estabilidad y continuidad y la pobreza ha sido utilizada en favor de la gobernabilidad porque los sectores pobres son los más susceptibles de ser manipulados políticamente y los más dispuestos a vender su apoyo político, e incluso su voto, a bajo costo. Sin embargo, el hecho de que durante los años ochenta se haya llevado a cabo el ajuste económico sin justificarlo y sin compensarlo con algún tipo de programa social, ha convertido a la pobreza en un factor de ingobernabilidad (José Antonio Crespo).¹³

Desde una perspectiva diferente, se plantea que los procesos de reforma del Estado y de reestructuración económica, no han tenido como consecuencia simplemente producir más pobres o al menos conservar el número de los existentes y poner de relieve la importancia de la “economía popular”, sino que han llevado en gran medida al desmantelamiento o la obsolescencia de un conjunto de mecanismos y mediaciones clientelares y corporativos, mediante los cuales el Estado populista –más o menos autoritario– se relacionaba con las clases subalternas (Lozano, 1998).

Así, la cuestión a la que se ve enfrentada la relación entre clases subalternas y Estado en América Latina, que se estaría expresando en la evolución seguida por las políticas sociales, es la ruptura de un tipo de pacto social, el pacto “populista”. Esta ruptura ha significado trastocar expectativas y desestructurar mediaciones. La conflictividad potencial surge de la ruptura de expectativas y la ausencia de mediaciones. El momento en que se quiebra el *statu quo* existente en la relación entre los pobres y el Estado (y sobre todo cuando se quiebra abruptamente) se plantea el problema de la relación entre gobernabilidad y pobreza (Duhau, 1995).

La discusión colombiana, por su parte (Orlando Sáenz Zapata), retoma el tema central de la fragilidad de las instituciones democráticas –y en particular del régimen consagrado en la nueva Constitución– en una situación de pobreza generalizada. Se sostiene que en un contexto de marginación de amplios sectores sociales se requiere que democracia y justicia social avancen conjuntamente. “La demo-

¹² En realidad, el señor Crespo, cuya intervención durante el seminario se reproduce aquí, habló de gobernabilidad en el sentido de mantenimiento del orden.

¹³ Las referencias sin identificación de fecha remiten a las intervenciones de los participantes en el Seminario Gobernabilidad y Pobreza a Nivel Local, que ha servido de base a este trabajo.

cracia política para que sea viable requiere también una democracia económica y social” (Santana, 1991: 16).

En su libro *Gobernabilidad en Colombia*, Elizabeth Ungar recupera las dimensiones de la relación Estado-sociedad incorporadas al término anglosajón *governance*, al sostener que “... la gobernabilidad hace referencia no sólo a la institucionalidad estatal, sino a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil” (Ungar, 1993: 9). En este sentido incluye múltiples elementos como el desempeño y funcionamiento del sistema político, su legitimidad basada en el consenso y la representatividad, la capacidad del gobierno para controlar las situaciones conflictivas, la opinión de los ciudadanos sobre la gestión gubernamental y los mecanismos, niveles, alcances de la participación ciudadana en las decisiones y la gestión gubernativa (Orlando Sáenz Zapata). En cuanto a la relación entre gobernabilidad y pobreza, al igual que Santana, Ungar sostiene la necesidad de hacer coincidir democracia política y democracia económica y social:

[...] la gobernabilidad no se relaciona solamente con la estabilidad política del sistema, también aborda procesos de cambio social y de control de la economía, que deben estar enmarcados por un propósito democratizador que le permita a la mayoría de la población participar de los beneficios resultantes de esos procesos (Ungar, 1993: 16).

En todo caso, en lo que concierne al grupo de países aquí considerados, difícilmente podría sostenerse que la respuesta de los gobiernos ante los problemas de la pobreza urbana hayan derivado en una única tendencia en cuanto a la evolución del gasto social y el diseño de nuevas políticas sociales.

En Costa Rica, el agravamiento de la situación de pobreza llevó a un redireccionamiento de la inversión social del Estado. En los ochenta se puso en marcha un programa de compensación social que operó hasta 1987 y a comienzos de la década de los noventa se introdujo una política caracterizada por la focalización de los programas sociales. Definiendo como familias pobres aquellas sin capacidad de endeudamiento para solventar por sí mismas sus necesidades básicas, se restringió el gasto social a cubrir sólo a los pobres que quedan comprendidos por esta definición, dejando fuera a la mayoría de la población y a una gran cantidad de hogares con ingresos insuficientes desde otras perspectivas. Los programas más recientes acentúan el criterio de focalización por medio de una creciente restricción de la cobertura geográfica definida en términos de cantones (Méndez, 1994: 2-4).

En El Salvador, en tanto que la proporción de recursos públicos nacionales asignados a educación y salud se redujo entre 1977 y 1988 de 28 a 11.7% y de 13 a 8.2%, respectivamente, en 1989 se diseñaron dos tipos de programas, uno de corto plazo dirigido a paliar los efectos de las medidas de estabilización y ajuste y otro de mediano plazo que busca reorientar las políticas sociales tradicionales. Dentro del primer tipo se destaca el Fondo de Inversión Social, orientado hacia los pequeños proyectos dispersos y que después de los Acuerdos de Paz de 1992 fue reorientado hacia la realización de obras de infraestructura en las zonas donde se había verificado el conflicto armado. En el caso de las ciudades los programas de combate a la pobreza se limitan a la promoción de microempresas urbanas. Se destaca el hecho de que, a pesar de las intenciones manifestadas por el contrario, estos programas continúan siendo definidos y diseñados de modo centralizado (Lungo, 1998).

En República Dominicana, dentro de una tendencia general de disminución del gasto social del Estado, que se redujo en alrededor de una cuarta parte entre 1980 y 1991 (Lozano, 1998: cuadro 9), se observa un cambio en su composición interna: durante el periodo 1978-1985 se otorgó prioridad a los gastos en educación y salud, en tanto que a partir del regreso al poder de Balaguer en 1986, el interés se desplazó hacia las inversiones en vivienda, agua potable e infraestructura hidráulica (Lozano, 1998).

En Colombia, mientras que durante el gobierno del presidente Gaviria se hizo especial hincapié en los programas focalizados hacia los más pobres, en el programa del actual presidente Samper se recuperan objetivos relacionados con el empleo y los salarios y la realización de programas que promuevan la incorporación al trabajo de los grupos sociales más afectados por el desempleo y el subempleo y que apoyen a las empresas familiares, la microempresa, las organizaciones solidarias y la pequeña y mediana empresa, en tanto que se reservan las estrategias de subsidio focalizado a los reductos de pobreza extrema, con el fin de mejorar las condiciones de sobrevivencia de los grupos familiares en estado de miseria (Fresneda, 1998).

En México, durante el periodo presidencial de Salinas de Gortari (1988-1994), mediante el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se puso en marcha un vasto dispositivo gubernamental orientado, por medio de la política social, no sólo a atender el problema de la pobreza sino también, y fundamentalmente, a proporcionar las bases para nuevas formas de relación entre el Estado y los pobres. Es

por ello por lo que el Pronasol se había presentado como la mayor innovación en materia de política social.

Tanto las elaboraciones afines al discurso oficial como los análisis críticos coinciden en que el Pronasol funcionó como una pieza que complementó, en el plano de sus resultados internos (en cuanto paliativo de sus efectos), la estrategia económica modernizadora, y al mismo tiempo fue un instrumento de gobernabilidad.

En cuanto al combate a la pobreza, la mayor parte de los programas comprendidos en el Pronasol implicaron inversiones en infraestructura, equipamientos y servicios de carácter local, o bien constituyeron apoyos individualizados (becas, apoyos para la producción). Considerados globalmente, no incidieron de modo directo en los indicadores de pobreza que expresan los niveles de ingreso de la población. De acuerdo con diferentes evaluaciones realizadas, la reducción de la pobreza por niveles de ingreso atribuible al Pronasol, o tuvo un carácter temporal debido al carácter transitorio de los apoyos monetarios (Sobrino y Garrocho, 1996), o bien resultó insignificante (Chávez y Rodríguez, 1998).

En lo que respecta al papel de Solidaridad en la asignación de la inversión pública, se produjo una clara disminución de la inversión en los sectores educación, salud y laboral y, como contrapartida se dio una sensible elevación en el subsector de desarrollo urbano, agua potable y ecología y muy especialmente en el subsector de Solidaridad. Esto colocó a Solidaridad como depositaria de 45% del total de la inversión dedicada al desarrollo social, 17.6% de toda la inversión del gobierno para 1992. No es de extrañar, por consiguiente, que las evaluaciones muestren impactos muy significativos en la reducción de los déficit de servicios básicos y, con ello, en los niveles de pobreza por NBI (Sobrino y Garrocho, 1996; Chávez y Rodríguez, 1998).

En lo que se refiere a la participación social, se ha señalado (Dresser, 1992) que al principio una parte importante de la agenda política de ese programa fue revertir las victorias electorales del PRD. Para ello, los comités de Solidaridad fueron concebidos como organizaciones alternativas que podrían actuar de manera paralela (o incluso remplazar) a las organizaciones corporativas sindicales, campesinas y populares, como vehículos de incorporación, organización y control (Dresser, 1992: 53).¹⁴

¹⁴ Los comités de representantes de cada comunidad se establecieron como un requisito previo para la puesta en marcha de proyectos financiados por Pronasol. De acuerdo con las normas propuestas para este programa, cada comunidad (en ocasio-

Algunas evaluaciones del programa han mostrado que la fórmula de conformación de comités de Solidaridad, como un requisito para que una comunidad dada pueda ser beneficiaria, significó la constitución de miles de tales comités; que en gran parte de los casos las obras de beneficio colectivo emprendidas respondieron a las prioridades establecidas por las propias comunidades; que en general no hubo una política de imposición de liderazgos y que predominaron los mecanismos de asamblea y de voto secreto para la elección de los integrantes de los comités. Sin embargo, en otras evaluaciones más críticas se observa que la gran mayoría de esos comités se constituyó con el fin de realizar una actividad específica y luego se disolvió; que los miembros que participaron de manera efectiva eran fundamentalmente los que ocupaban los puestos directivos y, en muchos casos sólo el presidente; que la participación de la comunidad involucrada se redujo generalmente a la aportación de recursos y trabajo y a la participación en la asamblea para la constitución del comité; que en general la constitución y proyección de nuevos liderazgos resultó claramente limitada por la corta temporalidad de las obras y el estrecho ámbito de acción de cada comité (Chávez y Rodríguez, 1998).

En cuanto al efecto del Pronasol en la descentralización de recursos y decisiones (y aunque uno de los objetivos principales del programa que mencionaba el gobierno era el fortalecimiento municipal), los análisis convergen en que lejos de haber constituido un programa de política social operado mediante los gobiernos municipales, por medio de recursos que dichos gobiernos controlaban, eclipsó el papel de los mismos e interfirió en la dinámica de las fuerzas políticas locales, proyectando fundamentalmente la imagen del gobierno federal y del presidente a través de obras, eso sí, de carácter *local*.

El Pronasol constituye, durante el periodo de referencia y dentro del grupo de países latinoamericanos aquí considerados, el programa social territorialmente focalizado más importante, aunque sus efectos

nes limitada a los vecinos de una calle) debían reunirse en asamblea para elegir a un comité integrado por un presidente, un secretario, un tesorero y otros miembros. Esta condición dio como resultado la formación de miles de comités durante casi todo el sexenio anterior. En diversos casos fueron electos por las comunidades (principalmente en aquellas colonias o poblados donde ya existía experiencia previa con organizaciones de base), pero en muchos otros, los miembros de tales comités los nombraron funcionarios del programa, las autoridades municipales o los caciques locales.

han resultado ser contradictorios. Si bien implicó una aplicación de recursos dispersa en un número y una diversidad enorme de espacios y comunidades locales y, hasta cierto punto, la incorporación de las prioridades de dichas comunidades supuso un diseño y control globales de recursos altamente centralizados, los pobres ciertamente participaban en cuanto comunidad local demandante, pero de ninguna manera ello significó su participación en la definición de la orientación general del programa ni, mucho menos, de la política social.

Como se puede apreciar, en general, en términos de su orientación en cuanto al combate a la pobreza, las políticas sociales diseñadas como respuesta a los efectos de la crisis y de las políticas de reestructuración y ajuste, asumen ya sea un carácter compensatorio o bien, uno de apoyo a la economía popular. Pero dentro del grupo de países considerados, sólo en México, por medio de Pronasol, el problema de la relación entre el Estado y los pobres parece haber sido incorporado explícitamente en el diseño de nuevos programas de política social.

Si se considera la cuestión de la gobernabilidad en el sentido limitado de sostenimiento del orden y evasión del conflicto social abierto, un programa como Pronasol constituye sin duda un instrumento de gobernabilidad. ¿Pero qué ocurre si se piensa el problema atendiendo a las dimensiones correspondientes a la relación entre Estado y sociedad civil presentes en el concepto de *good governance*? ¿En qué sentido se puede afirmar que, más allá de las especificidades introducidas por el contexto mexicano, un dispositivo como el representado por Pronasol, puede contribuir a la “ciudadanización” del combate a la pobreza y a la transformación de las relaciones entre el Estado y los pobres? Al respecto parece necesario considerar varias cuestiones que parecen ser inherentes a los supuestos básicos que sustentan este tipo de políticas sociales:

a) Se trata de programas definidos no en función de derechos reconocidos e institucionalizados, sino de la atención de demandas y necesidades, por medio de formas emergentes de asignación de recursos, que no pueden dejar de tener un cierto grado de discrecionalidad.

b) Sin duda, pueden contribuir a la mejoría de las condiciones de vida de los pobres, pero no en lo que respecta a los determinantes estructurales de la pobreza.

c) Están referidos a un sujeto, la población pobre, que estos programas identifican sobre todo mediante su localización territorial.

Conclusiones

Dentro del grupo de países considerados en este trabajo, el común denominador ha sido el *grado elevado de centralismo que caracteriza a sus sistemas sociopolíticos y la falta de democracia en el nivel local*, que son reflejo de los procesos políticos en el nivel nacional. Los nuevos pactos sociales, la nueva legislación y las enmiendas constitucionales en estos países, en especial a partir de principios de los ochenta, han resultado insuficientes para convertir las instituciones tradicionales en gobiernos municipales modernos y más democráticos. Los ejemplos de México, Colombia, El Salvador y Costa Rica muestran muy claramente que las demandas de participación política desbordan el marco político general de estos países. Asimismo, expresan el carácter excluyente de los regímenes políticos, y en algunas ocasiones la pasividad tradicional de la sociedad civil y la falta de pluralidad a que dan lugar los sistemas electorales. Se requiere mayor pluralidad en el nivel local y un aumento en la capacidad de tomar decisiones de los municipios, en particular en relación con la orientación del gasto público. La redistribución de responsabilidades entre los gobiernos central y local contrasta con las limitaciones de los recursos y las capacidades administrativas de los municipios, y esta situación está desembocando en una frustración de las expectativas populares, aumentando con ello los conflictos sociales y las dificultades para el ejercicio de la gobernabilidad en el nivel local.

La pobreza, su medición y las políticas sociales diseñadas para combatirla se han convertido en una cuestión social fundamental. Como se ha señalado, esta tendencia se deriva de una reorientación de la función asignada al Estado en relación con la producción y la distribución de los recursos, y de los procesos de reestructuración económica que han tenido como consecuencia una mayor concentración de la riqueza.

Si se toma en cuenta la evolución de la pobreza, medida de acuerdo con los dos métodos más comunes (NBI y LP), en los casos nacionales considerados, la medición de las NBI indica que los niveles de pobreza disminuyeron durante los ochenta y noventa, en ocasiones en proporciones espectaculares. En la República Dominicana, el número de hogares pobres disminuyó de 55.6% en 1984 a 29.2% en 1989; en Colombia, estos hogares representaron 45.6% del total en 1985 y 32.2% en 1993. Sin embargo, el método de LP indica que los niveles de pobreza aumentaron o se mantuvieron iguales, y durante finales de los ochenta

y principios de los noventa las familias pobres representaban la mayoría absoluta de la población. Según este método, en República Dominicana la proporción de familias pobres aumentó de 39.2% en 1984 a 51.7% en 1989; en Colombia se incrementó de 56.3% en 1978 a 56.6% en 1992, y en México de 48% en 1981 a 58% en 1992.

Esta divergencia en las tendencias se refleja en el hecho de que, conjuntamente con el aumento en las obras y servicios básicos (agua entubada, educación, salud) se ha registrado una reducción en el ingreso de la mayoría de la población, congruente con la orientación que han seguido las políticas para el combate a la pobreza. En realidad, a pesar de las reformas para la descentralización, estas políticas se han orientado (como en el caso de los Fondos para la Inversión Social en América Central, los Fondos para Obras Públicas en la República Dominicana y el Pronasol en México) hacia la expansión de los servicios y obras básicos, y sólo marginalmente han incorporado instrumentos y programas encaminados a complementar o aumentar el ingreso de las familias pobres.

Por lo que respecta a las relaciones entre gobierno local, políticas sociales, pobreza y gobernabilidad, las conclusiones, acuerdos y ejes de discusión más importantes que surgieron de las ponencias presentadas en el seminario, así como de los comentarios y debates que se suscitaron, podrían sintetizarse de la siguiente manera:

1) *El tema de la gobernabilidad no estuvo en el centro de la discusión*, en la medida que, debido a los escasos antecedentes de esta temática en los estudios urbanos referidos a lo local, en el seminario se intentó un acercamiento al mismo a partir de otros temas como el gobierno municipal, las políticas sociales y la participación. De esta manera las referencias a la gobernabilidad muestran frecuentemente conceptualizaciones poco rigurosas, aunque podríamos decir que, en general, prevaleció aquella orientación que conceptúa a la gobernabilidad como algo que se va construyendo en el proceso de democratización y que implica, por un lado, una reforma del Estado a todos los niveles, y en particular en el nivel local, pero también un desarrollo de la capacidad de participación de la sociedad que, en cierta medida, ya está en marcha mediante la multiplicación de organizaciones de base que sirven como correa de transmisión entre las instancias públicas y la sociedad civil, pero que aún se encuentran en una etapa inicial. No dejó de estar presente, de modo implícito o explícito, la noción de que la gobernabilidad es equivalente al sostenimiento del orden, sobre todo respecto a las reflexiones en torno de gobernabilidad y pobreza.

Por otra parte, algunos participantes negaron la pertinencia de utilizar el concepto, otros rescataron la utilidad del término para introducir ideas nuevas y diferentes de las que se venían aplicando en épocas anteriores y también hubo quien se planteó la duda acerca de en qué medida, detrás de la discusión sobre la gobernabilidad, no se estaba en realidad retomando el problema ya debatido de la hegemonía. Se intentó, asimismo, diferenciar el concepto de “gobernabilidad” del de “estabilidad”, ya que hay países que han tenido una gran estabilidad (sin golpes militares, con elecciones periódicas) pero con niveles de participación social muy bajos, es decir, esa gobernabilidad se dio a costa de la democracia (los casos de México y Colombia). Por ello, se afirmó en varias oportunidades, puede existir estabilidad sin democracia ni gobernabilidad, pero también pueden darse situaciones democráticas con una difícil gobernabilidad.

2) *La cuestión local* se inscribe en un proceso histórico, que va cambiando con el tiempo, pero también constituye una realidad social vinculada a un marco político más global. Por ello, *la definición de lo local se debe considerar necesariamente en su relación con el componente Estado-nación*. La relación entre lo nacional y lo local parece estar en el centro de la discusión del tema que nos ocupa y nos lleva a una conclusión importante, que es la imposibilidad de separar en el análisis el ámbito de lo local de aquel referido a lo global. *No existen espacios de autonomía, nunca los hubo, por lo tanto la pregunta es cómo actuar para que las relaciones entre lo local y lo nacional se den de manera más eficaz y democrática* (Merino, 1994). Otro punto de discusión y de aclaraciones se refirió a la distinción entre lo local, lo municipal y lo comunitario. Lo municipal es un ámbito donde está la gente y los problemas y allí deben actuar los tres niveles de gobierno y la sociedad, es decir, lo municipal se gobierna con las tres instancias de gobierno, por lo cual la problemática del gobierno municipal debe verse en el contexto de las relaciones intergubernamentales. Asimismo, es necesario resolver la contradicción entre lo local y lo central, ya que el primero no puede agotarse con el “comunalismo”, sobre todo dentro del nuevo contexto económico de globalización. Para ello tiene que existir un espacio de naturaleza “metamunicipal” en el que puedan articularse los puntos de vista en el nivel nacional con aquellos de carácter horizontal, donde se integren las demandas locales (Ricardo Stein).

3) *En cuanto a la forma de gobierno de los municipios y a su relación con la sociedad local*, es necesario señalar el agotamiento del régimen de partidos políticos tradicionales pero también de la democracia repre-

sentativa, en sociedades que necesitan nuevas modalidades y canales de representación. ¿Quiénes podrían ser los actores de la transformación de las estructuras municipales para producir una forma de gobernar más democrática? Se ha hablado de los partidos, con todas sus limitaciones, pero también de incorporar a nuevos actores sociales, como las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de base, etc., buscando formas de elección de los órganos locales que aseguren una representación más plural de la sociedad local. Por supuesto, esas reformas deben provenir tanto de las comunidades como de actores en el nivel local y central.

4) *Las relaciones entre gobernabilidad y pobreza* no suponen una correspondencia necesaria de tipo causal en función de la cual la pobreza genera condiciones de ingobernabilidad. Esta relación es compleja y multidireccional. Así, se podrían distinguir tres formas de relación entre el Estado y los pobres, que implican diferentes formas de hacer frente a sus necesidades y carencias o de utilización de los mismos para beneficio político del grupo en el poder: a) la implementación de políticas sociales como parte de las políticas económicas y lógicamente vinculadas al proceso económico en su conjunto; b) las políticas coyunturales como respuesta a las presiones de los sectores pobres organizados; las respuestas de tipo clientelista del Estado con el objeto de controlar a los pobres como protosujetos políticos. La relación del Estado con los pobres también puede provenir de una lucha por el poder entre las élites o grupos constitutivos de la clase política, utilizándose la pobreza como mediación en esa lucha. Esto también se vincula con la cuestión de la burocracia estatal y con la formación de nuevas élites políticas emergentes dentro del contexto de transiciones estatales y reformas políticas (Lozano, 1998).

5) Adicionalmente, en lo que respecta *al papel asignado a las nuevas políticas sociales en términos de la relación entre gobernabilidad y pobreza*, se destaca el hecho de que a través de las mismas se tiende a hacer hincapié en la participación organizada y en la corresponsabilidad de los pobres en la ejecución de los programas. Dicho en otros términos, se trata de trasladar, al menos en parte, el peso de la satisfacción de las necesidades básicas a los propios beneficiarios de los programas, induciendo una actitud de colaboración con el Estado, al que se asume como imposibilitado para resolver por sí mismo el problema de la pobreza. Ésta es una orientación que subyace claramente en la idea de Solidaridad presente en el caso mexicano y que, como lo han demostrado los hechos recientes, no elimina la pobreza ni los conflictos, y

mucho menos podríamos decir que sirve para la construcción de una gobernabilidad democrática.

6) *La novedad en cuanto al papel de las nuevas políticas* parece consistir en que, mediante ciertas propuestas de política social, se ha comenzado a *incorporar la pobreza como un factor dinámico en la reproducción social y económica*. Se trataría ya no sólo de atender los problemas de insatisfacción de necesidades básicas, sino también de incorporar en dichas políticas, estrategias orientadas a apuntalar la forma de subsistencia y de autoempleo de los pobres. De este modo, la relación entre gobernabilidad y pobreza también pasaría por la necesidad de proporcionar apoyo público a las actividades que los pobres desarrollan espontáneamente a fin de obtener fuentes de ingresos. Cabe señalar, sin embargo, que esta perspectiva tiene un papel marginal en las nuevas políticas compensatorias aplicadas a la subregión, incluido el Programa Nacional de Solidaridad de México, mucho más orientado hacia la atención a las necesidades básicas insatisfechas.

7) Se insistió también en la importancia de dimensionar el *aspecto transnacional de la citada relación gobernabilidad-pobreza*. En algunos países de la subregión, donde el impacto de los procesos migratorios ha sido más intenso, los partidos políticos han tenido que aprender a trasladar la lógica de la lucha política del campo estrictamente nacional al de la comunidad migrante en algunos lugares de Estados Unidos (como Nueva York o Los Ángeles). Esto implica la superación del marco nacional en la discusión de los temas que nos conciernen.

Sin embargo, existe otra dimensión más trascendente de la transnacionalización, que se relaciona con la llamada *globalización*, que afecta negativamente a la mayoría de los habitantes de nuestros países y que, lejos de ser resultado de acuerdos y negociaciones entre los principales actores nacionales, es consecuencia de las condiciones impuestas por las reglas del juego controladas por los organismos internacionales y los centros financieros y de poder que operan en el nivel mundial. Esto, desde luego, como lo demuestra la última crisis mexicana, pone un signo de interrogación respecto a las posibilidades, en las actuales condiciones, de lograr avances reales en el proceso de construcción de una gobernabilidad democrática (*governance*).

Bibliografía

- Boltvinik, Julio (1998), "Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales", en este volumen, pp. 7 y ss.
- Coraggio, J. L. (1991), *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*, Quito, SIAP/Ciudad.
- Chávez Galindo, A. y F. Rodríguez Hernández (1998), "El Programa de Solidaridad y la organización comunitaria en el Estado de Morelos, México", en este volumen, pp. 135 y ss.
- De Soto, Hernando (1987), *El otro sendero*, México, Diana.
- Dresser, Denisse (1992), "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", *El Cotidiano*, núm. 49.
- Duhau, Emilio (1995), "Estado benefactor, política social y pobreza", *Sociológica*, núm. 29.
- Fresneda, Óscar (1998), "Pobreza y política social en Colombia", en este volumen, pp. 37 y ss.
- Gaitán Pavía, Pilar y Carlos Moreno Ospina (1992), *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos U.N./Tercer Mundo.
- Guillén, Tonatiuh (1994), "Ayuntamientos en transición. Nuevas políticas, conflictos y actores sociales en los municipios fronterizos", México, El Colegio de la Frontera Norte (mimeo.).
- (1997), "Ayuntamientos, sociedad local y democracia", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 12, núm. 3 (36).
- Lechner, Norbert (1994), "La reestructuración de los mapas políticos", trabajo presentado en el Seminario de Sociología del Derecho, México, IIS, UNAM, 25 de noviembre (mimeo.).
- Leftwich, Adrián (1993), "Governance, Democracy and Development in the Third World", *Third World Quarterly*, vol. 14, núm. 3.
- Lozano, Wilfredo (1998), "Pobreza, gastos sociales y gobernabilidad: el caso dominicano", en este volumen, pp. 97 y ss.
- Lungo, Mario (1998), "Pobreza y gobernabilidad: desafíos para la democratización de la gestión urbana en El Salvador en los años noventa", en este volumen, pp. 77 y ss.
- Méndez Acosta, Hubert (1994), "Pobreza urbana y gestión municipal", trabajo presentado en el Seminario Internacional Gobernabilidad y Pobreza a Nivel Local, ciudad de México, 7, 8 y 9 de julio (mimeo.).
- Merino Huerta, Mauricio (1994), "Algunas tendencias en la evolución del gobierno local en México", trabajo presentado en el Seminario Internacional Gobernabilidad y Pobreza a Nivel Local, ciudad de México, 7, 8 y 9 de julio (mimeo.).
- (comp.) (1995), *En busca de la democracia municipal. Conclusiones*, México, El Colegio de México.

- Moguel, Julio (1993), "Cinco críticas solidarias a un programa de gobierno", *El Cotidiano*, núm. 49.
- Negrete Mata, José (1994), "Participación ciudadana y gobiernos municipales en la frontera", México, El Colegio de la Frontera Norte (mimeo.).
- O'Donnell, Guillermo (1979), "Tensions in the Bureaucratic Authoritarian State and the Question of Democracy", en D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Offe, Klaus (1991), *Las contradicciones del Estado de bienestar*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Alianza Editorial.
- Peña, Guillermo de la (1998), "Políticas sociales, intermediación y participación popular en Guadalajara", en este volumen, pp. 163 y ss.
- PNUD (1992), "Una estrategia para la superación de la pobreza en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5.
- Pronasol (1991), *Solidaridad a debate*, México, El Nacional.
- Rodríguez, Victoria y Peter Ward (1992), *Policy Making, Politics, and Urban Governance in Chihuahua*, Austin, The University of Texas.
- Sánchez Mejorada, Ma. Cristina (1994), "Las mujeres pobres y la política social", trabajo presentado en el Seminario Internacional Gobernabilidad y Pobreza a Nivel Local, ciudad de México, 7, 8 y 9 de julio (mimeo.).
- Santana, Pedro (1991), "Modernidad, modernización y gobernabilidad en la Colombia de hoy", *Revista Foro*, núm. 14.
- Schmitter, Philippe (1992), "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en Schmitter y Lehnbruch (coords.), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza Editorial.
- Sobrino, Jaime y C. Garrocho (1996), *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México, El Colegio Mexiquense.
- Ungar, Elizabeth (1993), *Gobernabilidad en Colombia, retos y desafíos*, Santafé de Bogotá, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.
- (1994), "Gobernabilidad democrática y participación ciudadana en Colombia" trabajo presentado en el Seminario Internacional Gobernabilidad y Pobreza a Nivel Local, ciudad de México, 7, 8 y 9 de julio (mimeo.).
- Zermeño, Sergio (1987), "Hacia una democracia como identidad restringida", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2.