

## EXCLUSIÓN POLÍTICA, DES-CIUDADANIZACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN DE LA POBREZA URBANA EN BOLIVIA

*Carla Andrea Espósito Guevara<sup>1</sup>*

Aunque la pobreza,<sup>2</sup> como tema, no es un fenómeno reciente en nuestro país, en los últimos diez años se ha convertido en una de las preocupaciones centrales tanto de los gobiernos locales como de los organismos internacionales. Esto se debe, fundamentalmente, a que las reformas neoliberales y el cierre de los espacios de participación hicieron que la pobreza emergiera como un fenómeno masivo expresado en una alta conflictividad social<sup>3</sup> (Farah, 2004).

Datos de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) (2002) revelan que más de cinco millones de bolivianos, de una población de ocho millones, se encontraban en el año 2001 por debajo de la línea de pobreza. La misma fuente indica que la pobreza, medida a partir del ingreso, afecta a más

---

<sup>1</sup> Licenciada en Sociología de la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba y maestrante de la Universidad de la Cordillera de La Paz (Bolivia).

<sup>2</sup> Retomando la definición de Alicia Ziccardi, la pobreza es un proceso complejo de privación de bienes y servicios básicos. Se trata de un fenómeno de escasez de recursos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos que afecta a los sectores populares y que está asociado principalmente a las condiciones de inserción laboral que prevalecen en el mercado de trabajo: inestabilidad, informalidad, bajos salarios, precariedad laboral. Sin embargo, este concepto alude a formas relativas de pobreza, pues la presencia de formas de pobreza absoluta en las ciudades es poco probable (Ziccardi, 2001: 96).

<sup>3</sup> Los conflictos sociales en Bolivia, que se hicieron manifiestos entre el año 2000 y el 2005, son la expresión, entre otras cosas, tanto de la pauperización de las condiciones de vida de los sectores populares como de la exclusión económica, social y política derivada del fracaso de las reformas neoliberales para producir crecimiento, y del modelo democrático para promover la participación social (Arteaga y Espósito, 2006).

del 52% de la población total, al 64% de la población urbana y al 80% de la población rural. Este alto índice de pobreza rural, causada por una aguda crisis agraria,<sup>4</sup> produce una expulsión permanente de población hacia las ciudades. Bolivia vive así —como el resto de América Latina— un proceso creciente de urbanización de la pobreza, proceso vinculado a flujos de migración interna expresados en la concentración poblacional en los centros urbanos más importantes, fundamentalmente en tres grandes conurbaciones —La Paz, El Alto, Santa Cruz y Cochabamba— que agrupan al 62,5% de la población urbana del país, y a más de un tercio de la nacional.

Las causas de este recrudecimiento son múltiples. Se podrían sintetizar diciendo que son el resultado combinado de un proceso simultáneo de descampesinización,<sup>5</sup> des-proletarización y des-ciudadanización, producto de las reformas neoliberales aplicadas en Bolivia a partir del Plan de Ajuste Estructural (PAE). El resultado de esas reformas es la generalización de complejas formas de exclusión social, definidas como

[...] procesos y prácticas de las sociedades complejas que son factores de riesgo social compartidos por determinados colectivos sociales (inmigrantes, colonos, mujeres, indígenas, discapacitados), en un contexto social caracterizado por el debilitamiento de la sociedad salarial y de los regímenes de seguridad social, palpables en situaciones generalizadas de desempleo de larga duración, inestabilidad, flexibilidad, degradación de las condiciones prevalecientes del mercado de trabajo urbano, incremento del déficit de vivienda y aparición de nuevas formas de pobreza entre migrantes mujeres y jóvenes, así como de discriminación político institucional y étnico lingüística. (Ziccardi 2006: 11-12)

Si bien la exclusión social remite principalmente a factores económico-laborales, existen otros que inciden en los procesos de exclusión. Brugué, Goma y Subirats (2002) identifican tres:

i) la fragmentación tridimensional de la sociedad, que genera la diferenciación étnica, la alteración de la pirámide poblacional y la pluralidad de formas de convivencia familiar;

---

<sup>4</sup> Según el analista de temas agrarios, Miguel Urioste, el 95% de las grandes propiedades se encuentra en manos de especuladores de la tierra. Conforman una especie de “neo latifundio improductivo” en el oriente y de minifundio en el occidente del país (citado por Lora, 2004).

<sup>5</sup> Proceso mediante el cual la población del campo, ya sea por problemas de propiedad de la tierra o por el quiebre de las pequeñas unidades productivas, abandonan su terruño para insertarse en las dinámicas urbanas de trabajo y de vida.

- ii) el impacto de la economía postindustrial sobre el empleo, que genera, por un lado, trayectorias ocupacionales en un abanico de itinerarios complejos y dilatados en el tiempo y, por otro, la irreversible flexibilidad de los procesos productivos en la economía informacional, desregulación laboral, erosión de derechos laborales y debilitamiento de los esquemas de protección social;
- iii) el déficit de inclusividad del estado de bienestar, que ha consolidado fracturas de ciudadanía y el carácter segregador de ciertos mercados de bienestar con una presencia pública muy débil (el mercado del suelo y la vivienda, por ejemplo).

Este trabajo se ocupa específicamente de los impactos producidos por los procesos de flexibilización laboral en la inclusión/exclusión política y el ejercicio ciudadano, así como de las repercusiones de este último en la pobreza. En Bolivia, a raíz de las transformaciones neoliberales, se vivió un proceso de exclusión política ligado a un fenómeno de des-ciudadanización que ha profundizado la pobreza urbana al excluir a grandes grupos sociales tanto del acceso a espacios reales de participación y decisión, como del reparto de riqueza y del ejercicio de derechos sociales en virtud de:

- a) un proceso de des-salarialización que trajo como una de sus principales consecuencias el desmantelamiento de la ciudadanía social y de las organizaciones laborales que la sostenían.
- b) la aplicación de una serie de reformas destinadas a la recomposición de la relación entre Estado y sociedad. Éstas promovieron un nuevo tipo de ciudadanía restringida y fragmentada que favoreció el fortalecimiento de redes clientelistas y la descomposición de estructuras sociales organizativas locales que servían de soporte de la reproducción social de los barrios sin solucionar los problemas causales de la generación de pobreza.

Asimismo, debe resaltarse que la exclusión política está cruzada por elementos ligados a la discriminación sociocultural y lingüística, y que éstos complejizan aún más el panorama. La masiva presencia de población migrante de origen indígena en las ciudades está redefiniendo la significación, la estructura y la cultura de la sociedad urbana con la presencia de fuertes componentes de origen étnico y cultural, los que simultánea y tácitamente operan como uno de los mayores obstáculos para ejercer ciertos derechos sociales (Arteaga y Espósito, 2006).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> La información que se presenta en este trabajo recoge algunos de los hallazgos de una investigación realizada entre los años 2005 y 2006 con el apoyo de Unitas, del Programa de Desarrollo del Poder Local y de la Fundación Carolina de España, denominada “Movimientos sociales urbanos, una lucha contra la exclusión social, económica y política”. Los datos de dicha in-

## EL DESMANTELAMIENTO DE LA SOCIEDAD SALARIAL

En la última década las ciudades han perdido parte de su capacidad de garantizar, por la vía del empleo formal, estable y asalariado, condiciones de vida razonablemente adecuadas para un segmento importante de la fuerza de trabajo, cediendo en gran parte su dimensión integradora (Ziccardi, 2001: 94). Al intentar dar una explicación a este nuevo fenómeno, cobra una importancia fundamental la profundización de los procesos de exclusión, fruto de nuevas relaciones laborales y del retraimiento del Estado en la creación de empleo formal.

La reconfiguración ocurrida en el campo laboral fue conceptualizada en términos de Castel como la transición de formas fordistas de organización del trabajo, que concentraban grandes cantidades de trabajadores, hacia formas tayloristas (Brugué, Goma y Subirats, 2002) organizadas sobre la flexibilización laboral que, en respuesta a un nuevo criterio de ganancia, articulan nuevas formas de utilización de la mano de obra, poniendo en juego

[...] la misma concepción del trabajo como elemento estructurante de la vida, de la inserción y del conjunto de las relaciones sociales. Potenciando procesos de vulnerabilidad, precarización, exclusión social y aumento del desempleo, así como el desmantelamiento de todo el sistema de protecciones sociales que sustentó la sociedad salarial, configurando los rasgos de una nueva cuestión social cristalizada en i) la desestructuración de los estables, ii) la instalación de la precariedad singularizada por trayectorias erráticas de períodos de empleo no empleo y iii) la creación de desempleo y empleo precario a través de la “flexibilidad, la polivalencia y la subcontratación” que afecta fundamentalmente a jóvenes, mujeres, personas mayores y grupos de migrantes, denominados como “supernumerarios”. (Castel, 1997: 403-416)

Para Castel, una de las mayores consecuencias de la degradación de la condición salarial es la pérdida de la función integradora del trabajo, causada esencialmente por las “desafiliaciones”<sup>7</sup> (Castel, 1997: 421). Éstas provocan efectos desastrosos desde el punto de vista de la cohesión social, y actúan como un elemento descalificador en el plano cívico y político al quitar a los trabajadores

---

investigación fueron reinterpretados bajo la mirada de la producción de la exclusión social y la profundización de la pobreza urbana.

<sup>7</sup> Para Castel (1997: 421) la desafiliación supone, sobre todo, la ausencia de inscripción del sujeto en estructuras dadoras de sentido. Las nuevas sociabilidades que se postulan ya no se inscriben en apuestas colectivas.

su condición ciudadana,<sup>8</sup> con la pérdida de su capacidad de influencia política y de negociación de derechos.

Aunque la descripción de Castel remite a procesos vividos en sociedades europeas, en particular la francesa, su lectura ayuda a comprender lo ocurrido en los países latinoamericanos tras las reformas neoliberales. Es preciso subrayar que, pese a que la sociedad salarializada nunca fue numerosa en países como Bolivia, su centralidad fue clave en la construcción de los procesos políticos y ciudadanos (Zavaleta, 1983) mediante las luchas sociales, de ahí el peso que cobra su derrumbe.

La forma particular de desmantelamiento que sufrió la sociedad salarial en Bolivia fue conceptualizada como un proceso de “reproletarización” (García Linera, 1999) que supuso la presencia de políticas de desregulación de la normatividad laboral dirigidas a favorecer un uso flexible de la fuerza de trabajo. Se eliminaban así derechos sociales y laborales a favor del aumento de las tasas de ganancia del capital a partir de a) la reducción de empleos públicos, b) la eliminación de la estabilidad laboral, c) la ausencia de seguridad social y d) la caída del salario real (Arze *et ál.*, 1993), medidas conocidas como flexibilización laboral contenida en la libre contratación.

Esta reforma constituyó —en la práctica— la degradación de la relación asalariada, que reafirmó una zona de vulnerabilidad<sup>9</sup> en la que el “trabajo permanente es algo no permanente” (Arteaga y Espósito, 2006), dando forma a un escenario en el que tanto el aumento de las tasas de desempleo<sup>10</sup> como el subempleo y la difusión del empleo asalariado precario y eventual, junto con formas de subcontratación<sup>11</sup> sujetas a bajos salarios, son el rasgo predominante (Escobar, 2005: 61-63).

El empleo urbano en particular se caracteriza por a) su precariedad, b) por la concentración de dos tercios de sus nuevos empleos en el sector informal, c) por la concentración de la mitad de sus nuevos empleos en el sector terciario, d) por ser predominantemente no asalariado —cuenta-propista—, y e) por exigir cada vez menos calificaciones —tres de cada cuatro nuevos empleos son no ca-

<sup>8</sup> Castel asocia la condición ciudadana a la capacidad de ejercer derechos a partir de las prerrogativas sociales que da el trabajo y el ser útil socialmente en el Estado de bienestar.

<sup>9</sup> Zona de vulnerabilidad en el sentido de un “espacio social de inestabilidad, de turbulencias, poblado de individuos precarios en cuanto a su relación con el trabajo y frágiles en su inserción relacional” (Castel, 1991).

<sup>10</sup> Actualmente el desempleo urbano asciende al 11,8%, lo que equivale a 315.000 personas en condiciones de desempleo absoluto. No sólo no hay indicios de que con el actual gobierno del MAS esta situación tienda a cambiar, sino más bien por el contrario, a juzgar por la agudización del empleo precario durante esta administración (CEDLA, 2006).

<sup>11</sup> El subempleo actualmente afecta al 64% de la población ocupada (Escobar, 2004).

lificados— (Escobar, 2005: 61-63). Los contingentes migratorios precarizados y sin derechos son aprovechados para integrarlos de manera rentable en los sectores más bajos del mercado de trabajo, generando así un “nuevo fenómeno de pobreza” (Alonso, s.f.). Panorama que suma a las viejas desigualdades otras nuevas formas de exclusión entre los propios trabajadores, así como subcategorías de trabajadores —por género, por pertenencia étnica, con o sin estabilidad, con o sin seguridad social— cuya pirámide muestra la aparición de múltiples estándares de ciudadanía social en Bolivia (Farah, 2006).

Por su parte, el desempleo urbano se expresa en: a) una tasa de desempleo que alcanza niveles inéditos con mayor presencia de mujeres, b) un mayor peso relativo entre hombres y mujeres en la cesación del empleo, c) los desocupados son jóvenes y más escolarizados, d) una mayor incidencia en hombres jefes de hogar en la cesación del empleo, y e) un aumento en la duración de los episodios de desempleo (Escobar, 2005).

La desaparición del empleo formal, causada por la retracción del Estado en la generación de empleo productivo, obliga a “los trabajadores excedentes” que buscan medios de subsistencia a desplazarse, ya sea hacia el sector informal<sup>12</sup> y de servicios, o hacia trabajos asalariados parciales, temporales o mediados por la subcontratación —en especial las comerciales y Pymes—. <sup>13</sup> Todos se caracterizan por una baja generación de recursos, <sup>14</sup> la total desprotección social, precarias condiciones de trabajo y una alta inserción de jóvenes y mujeres. Se puede afirmar que, en general, la solución a los problemas de empleo se trasladó a la iniciativa individual, apoyándose en estrategias de subsistencia económica basadas en el trabajo de toda la familia. Predomina la autoexplotación laboral, la asunción privada o semiprivada de los costes sociales, y la despolitización de las relaciones laborales.

La extrema dificultad para obtener ingresos y afrontar las necesidades familiares redundan en una actitud de agresiva de competencia. Esta actitud es vivida como la afirmación de intereses individuales en menoscabo de ciertos valores compartidos —centrados en la cooperación y la reciprocidad—, y entre los pobres implica, de un lado, que éstos no se involucren en aspectos relacionados con el bien común de sus barrios y, por otro, que para acceder a los medios o recursos para su supervivencia dependan más de factores de poder —en especial del político y de las redes clientelistas— (Arteaga y Espósito, 2006). Los

---

<sup>12</sup> El sector informal y los hogares particulares (servicio doméstico) procuran empleo para siete de cada diez ocupados, en tanto que el sector estatal aporta uno de cada diez empleos (Rivero, 2006).

<sup>13</sup> Pequeñas y medianas empresas.

<sup>14</sup> Siete de cada diez empleos son de baja calidad e ingreso precario (Rivero, 2006).

efectos de esto en la ciudadanía social son profundos, pues va emergiendo con fuerza una “nueva ciudadanía privada” que refuerza los derechos estrictamente individuales y la asunción personalizada de los riesgos sociales (Alonso, s.f.).

La situación de carencia y vulnerabilidad fruto de la falta de empleo, del trabajo precario y del desempleo es vivida por los habitantes de los barrios urbanos populares como un estado de permanente exclusión y discriminación hacia la “gente de escasos recursos” generada y avalada por el Estado. Esta demanda de los barrios populares alude a una noción de postergación —“vivir relegados en nuestro propio país”— que expresa el carácter desintegrador del vínculo social generado por la flexibilización laboral (Arteaga y Espósito, 2006: 41): nuevas formas de identidad parciales, pertenecientes a subsegmentos laborales, o a la condición étnica de grupos migrantes, borran las antiguas identidades laborales; ahora la reconstrucción de ciudadanía local o regional responde a las ventajas económicas y políticas que los grupos sociales puedan obtener en sus territorios y ciudades.

Esta forma de reestructuración de las relaciones laborales afectó cualitativamente la relación entre Estado, economía y sociedad, así como la estructura de clases, fuertemente trastocada, de un lado, por la recomposición de los regímenes institucionales de producción de bienestar, que desorganizaron los derechos sociales y el estatus de ciudadano de los trabajadores (Farah, 2006) y, de otro, por las fuertes transformaciones ocurridas en la composición de los sectores agrupados en la Central Obrera Boliviana, cuyos cambios en los grados de filiación, como en las condiciones materiales que sustentaron la organización, afectaron la propia acción sindical (Arze, 2000).<sup>15</sup> La sustitución de elementos centrales que antes hacían a la actividad laboral —el contrato fijo, la concentración masiva, el respeto a los derechos laborales y los sistemas jerarquizados de aprendizaje y ascenso—, por nuevas formas de contratación en las que prima la eventualidad, la polivalencia y la subcontratación, promueven el surgimiento de un nuevo tipo de trabajador asalariado, despolitizado y fragmentado, sometido a nuevas for-

---

<sup>15</sup> Sectores como el Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea (AASANA), petroleros, ferroviarios y mineros del oro fueron traspasados al sector privado. Otros, en cambio, sencillamente desaparecieron por los cambios en las actividades económicas. Sucedió con los mineros de estaño, telegrafistas, serigrafistas, cinematógrafos. Por su parte, fabriles, comerciantes y seguridad social fueron afectados por los procesos de transformación fiscal que supusieron la eliminación de sindicatos de base con presencia estatal (Arze, 2000).

mas híbridas de trabajo, contrato<sup>16</sup> y organización productiva<sup>17</sup> (García Linera *et ál.*, 2001) que han empeorado las condiciones de su explotación.

#### LA DESARTICULACIÓN DE ORGANIZACIONES LABORALES, DESPOLITIZACIÓN DEL TRABAJO Y PÉRDIDA DE LA CIUDADANÍA SOCIAL

Los cambios materiales en las relaciones laborales tuvieron efectos directos en el plano ideológico de la acción sindical. Ésta sufrió el vaciamiento de sus contenidos de clase: el ideario de la ciudadanía salarial identificada con los derechos sociales y la negociación colectiva se desintegró. Se impone en su lugar un nuevo sentido de ciudadanía caracterizada por la escisión entre ciudadanía y derechos económicos y laborales, al tiempo que cambia la mediación entre Estado y trabajadores: el sindicato es sustituido por los partidos políticos en la tarea de mediación entre la sociedad y el Estado. El sindicato queda anulado en dos sentidos: como intermediario político y como organismo representativo del trabajador organizado (García Linera, 1999).

Este cambio fundamental en las relaciones entre Estado y trabajadores tuvo su trayectoria. Desde su aplicación en el año de 1985, las medidas del ajuste estructural formaron parte de una iniciativa histórica deliberada de los sectores empresariales que apuntaron a la disolución de las estructuras organizativas obreras, cuya experiencia y conocimiento suponían un costo económico excesivo y un peligro político para la nueva organización de la economía y del capital en Bolivia (Arteaga y Espósito, 2005: 5). De ahí que uno de los objetivos centrales de las reformas neoliberales promovidas por el ajuste estructural fuera proporcionar un marco jurídico que facilitara una profunda transformación de la base productiva: se garantizarían mayores tasas de ganancia a largo plazo para el capital con el abaratamiento de la fuerza de trabajo y el desmantelamiento de la organización sindical (García Linera, 1999 y García Linera *et ál.*, 2001).<sup>18</sup>

Esto se logró mediante la disolución de las factorías y de grandes conglomerados obreros, la externalización de un gran número de actividades productivas (Arze, 2000) y la desaparición del contrato por tiempo indefinido, medidas que atomizaron tanto la relación laboral fondista como las formas correspondientes de ejercicio de ciudadano. Si bien se abrió paso a un nuevo proletariado más

<sup>16</sup> Entre las más importantes se encuentran el trabajo a domicilio, la subcontratación, el contrato eventual (García Linera, 1999).

<sup>17</sup> Las nuevas formas de organización del trabajo responden a un modelo de tipo taylorista, que desconcentra y externaliza partes de la producción.

<sup>18</sup> Se trataba de eludir las trabas a la acumulación que imponían las conquistas laborales del período previo. Éstas encarecían el costo de la mano de obra con la consiguiente reducción de la tasa de ganancia empresarial (García Linera, 1999).

numeroso, éste era materialmente fragmentado, compuesto en su mayoría por jóvenes, mujeres y migrantes sin experiencia sindical, individualizados y desafiliados, y por lo tanto incapacitados para ejercer sus derechos (Arze, 2000). Las formas de contratación y de inserción han sido calificadas como una “nueva tecnología de normalización del obrero destinadas a extirpar antiguos hábitos políticos sindicales” (García Linera, 1999). Al pulverizarse la capacidad de articular sus demandas políticas, la efectividad de la acción colectiva disminuye.

La dispersión y atomización de los trabajadores<sup>19</sup> es el principal efecto político de esta desintegración, que se traduce<sup>20</sup> no sólo en la pérdida de la capacidad de las organizaciones laborales para incidir en el Estado —recordemos que desde 1952 el sindicalismo obrero se constituyó casi en un contrapoder del Estado, con capacidad de vetar y modificar decisiones estatales mediante la presión política (Zavaleta, 1984)—, sino también en la disolución de un espacio social que otrora permitía la sociabilidad entre iguales —los trabajadores—, por una parte, y la formación política de la clase trabajadora, por otra (García Linera *et ál.*, 2001; Arze, 2000). Lo que ocurre, en síntesis, es la desarticulación de ese sujeto social colectivo capaz de crear un proyecto político ideológico alternativo basado en el trabajo como regulador de la sociedad y como generador de la solidaridad social (Alonso, s.f.).

Todo esto tuvo un impacto directo en la ciudadanía social. En términos del salario, la desorganización sindical se tradujo, por un lado, en la pérdida de la capacidad de los trabajadores para aminorar la obtención de plus valor por parte del empleador y para disminuir los niveles de explotación mediante una práctica organizativa de exigencia de sus derechos sociales y, por otro, en la incapacidad de lograr la des-mercantilización de una parte de la reproducción gracias a la obtención de beneficios sociales —salario social— (Álvarez, 2005), ahora desaparecidos por la des-socialización del trabajo y de la propiedad. Al abandonar esta regulación de la relación laboral, la capacidad del Estado de emplear productivamente la fuerza de trabajo fue mutilada: los ingresos que le permitían al Estado sostener la vigencia de prestaciones y derechos sociales sufrieron una importante reducción (Farah, 2006), y en consecuencia las condiciones de vida y el ingreso de los trabajadores empeoraron, incidiendo posteriormente en la profundización del empobrecimiento urbano.

En síntesis, la pérdida de centralidad y despolitización del trabajo asalariado, su dispersión debido al comercio informal, el desempleo y la privatización del

---

<sup>19</sup> La desconcentración del trabajo, el contrato por tiempo definido y la pérdida de una identidad cohesionada por el trabajo son las principales razones que están en la base de la desarticulación del sindicato.

<sup>20</sup> En especial por aquellas personas que estuvieron ligadas al sector minero, que fueron “relocalizadas” en el segundo quinquenio de la década de los ochenta.

sector estatal y la desarticulación de las organizaciones sindicales constituyen los elementos centrales de la descomposición y el desmonte de la vieja ciudadanía social promovida por el Estado corporativista del 52. Aquélla se caracterizaba por una fuerte acción dirigida a la demanda y la satisfacción de derechos sociales; por modos de normalización e integración social a través del empleo, y por la negociación colectiva con miras a una alta participación de las organizaciones de trabajadores —mineros y fabriles fundamentalmente— en las decisiones estatales. En su lugar se impuso una nueva ciudadanía, acorde con las necesidades del nuevo modelo neoliberal, que creó la ruptura de lo que antes asociaba a la ciudadanía: el trabajo, los derechos sociales y la participación colectiva.

### LA NUEVA CIUDADANÍA NEOLIBERAL

El desmonte del sistema estatal en Bolivia provocó un fuerte deterioro de las condiciones de vida. Su “costo social” se vio reflejado en el aumento de la desigualdad, en la amplificación de los contrastes sociales y en una creciente deslegitimación del sistema político, lo que señalaba la necesidad de dar forma a nuevas políticas sociales destinadas a paliar la crisis económica y social. Una de las respuestas estatales fue el diseño de una novedosa política social destinada a potenciar el nivel local, y simultáneamente a combatir la pobreza y fortalecer la democracia mediante la ampliación del rol de los gobiernos locales. Con el fin de promover los nuevos procesos locales de ciudadanía, se descentralizaron recursos mediante políticas redistributivas.

Los rasgos esenciales de las reformas de segunda generación en Bolivia se definen por a) la búsqueda de la modernización del Estado, b) la ampliación del ámbito municipal, c) la descentralización de recursos y d) la promoción de la participación en el ámbito local como herramientas de lucha contra la pobreza y ampliación de la ciudadanía. Pero los resultados resultaron contrarios a lo esperado: estas políticas sociales llegaron incluso a profundizar los procesos sociales que reproducían la fragmentación social y la pobreza (Escobar, 2005: 67).

La pobreza moderada en el año de 1999, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), era del 62%, y la pobreza extrema del 36,8%. En el año 2003, la primera aumentó al 67,3% y la segunda al 39,7%. En cuanto a la distribución de la riqueza en las ciudades, los ingresos medidos por el índice de Gini sitúan a Bolivia entre los países más desiguales del mundo: el 10% más pobre de la población sigue reduciendo su participación en el ingreso —alrededor del 3%—, mientras que el 10% más rico ha pasado a apropiarse de más del 42%, doce veces por encima de los más pobres (Escobar, 2006: 68). Según un estudio de UDAPE, entre 1999 y el 2001 los ingresos del 10% más rico de los bolivianos aumentaron un 11%, mientras que el 10% más pobre perdió casi el 20%

de los suyos (citado por Lora, 2004). A juzgar por estos datos, parece evidente que luego de diez años de aplicación de las reformas descentralizadoras y de la participación local, los mecanismos creados no lograron corregir los principales desequilibrios causantes de la pobreza —los desequilibrios distributivos—, como tampoco contrarrestar los efectos más desfavorables del proceso de urbanización de la pobreza, ni la profundización de las desigualdades sociales.

Los movimientos sociales surgidos entre el 2000 y el 2006 señalaron precisamente los límites de ese modelo en tres niveles: a) el acrecentamiento de la precariedad social y laboral, b) la exclusión política de los sectores populares y b) la subordinación de los espacios democráticos a los grupos económicos por la patrimonialización e instrumentalización de la democracia, y la limitación de la expansión esperada de la ciudadanía social.

La nueva matriz sociopolítica supuso la construcción de un nuevo sistema de mediación entre Estado y sociedad que buscaba agregar demandas globales y reivindicaciones políticas de los sujetos y actores sociales por medio de un nuevo régimen compuesto por una estructura institucionalizada de partidos políticos (Lazarte, 2005). Dicha estructura se articulaba a partir de una visión “*eficientista*” y “*procedimental*” de la democracia (García Linera, 2005) que tendía a debilitar la acción colectiva sindical como forma privilegiada del quehacer político boliviano y del ejercicio de la ciudadanía (Lavaud, 1998), para fortalecer en su lugar el vínculo institucional sustentado en a) elecciones periódicas como principal forma de renovación de la política, b) el parlamentarismo como el espacio de resolución de los conflictos, y c) los partidos políticos como el único y legítimo mediador entre el Estado y la sociedad (Mayorga, 2001; 2004), cuyo fortalecimiento fue inversamente proporcional al debilitamiento del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil.

Estas medidas se acompañaron de un novedoso marco jurídico destinado a reglamentar la participación social en los ámbitos locales. Ese marco jurídico prometía mejorar el sistema democrático representativo incorporando elementos de democracia participativa y deliberativa, cediendo cierto disfrute de derechos políticos y ciudadanos básicos a través de la participación en este ámbito. Los pilares de la nueva política, plasmados en la Ley de Participación Popular (LPP), se definen por a) un reordenamiento administrativo del país con base en gobiernos municipales autónomos, b) la mejora de las condiciones de vida en el ámbito local a partir de la descentralización de recursos específicos de coparticipación tributaria,<sup>21</sup> c) la creación de nuevos mecanismos de enlace entre el Estado y la sociedad civil, las Organizaciones Territoriales de Base

<sup>21</sup> La Ley de Participación Popular entregaba a los municipios únicamente el 20% de la coparticipación tributaria; el 80% restante continuó en manos del Estado.

(OTB) y los comités de vigilancia,<sup>22</sup> y d) la aplicación de mecanismos de planificación participativa en la estructuración de la demanda de los habitantes del municipio.<sup>23</sup>

La principal característica de esta política social es que la base de los nuevos mecanismos de participación ciudadana, promovidos por el Estado, fue trasladada de los espacios laborales a los territoriales. En consecuencia, la condición ciudadana, basada en el ejercicio de derechos laborales y sociales como mecanismo de acceso a la ciudadanía política por intermedio de organizaciones sindicales —agrarias y urbanas—, fue desmantelada y sustituida desde el Estado por otra forma de ciudadanía. Ésta se caracteriza por la escisión entre derechos económicos y políticos, y por el traspaso de un sistema participativo organizado en función de lo laboral, a otro con base en lo territorial, con niveles municipales, distritales y barriales, y desde donde se participa ya no en calidad de trabajador sino de vecino. Esta política, al tiempo que reconoce a las organizaciones de base territorial como a los únicos interlocutores válidos ante el Estado, proscribió a las organizaciones laborales de participar en niveles estatales, las desconoce como interlocutores válidos del Estado y como actores del desarrollo local.

La municipalización del país fue complementada con la aplicación de una política redistributiva basada en la descentralización del 20% del total de los recursos que ingresan al Estado por tributación que se reparten entre los 318 municipios existentes en el país. Estos recursos se distribuyen de acuerdo con un criterio poblacional en el que las necesidades ocupan un segundo lugar. Así, las poblaciones más necesitadas, pero con menos habitantes, reciben proporcionalmente menos recursos que las más densas pero menos necesitadas.

Este 20% de los recursos de coparticipación tributaria, dividido entre un número tan amplio de municipios, resulta insuficiente frente a las necesidades que éstos deben cubrir —salud, servicios e infraestructura urbana—. Los escasos recursos, ya sean propios, de coparticipación o préstamos, impiden el impulso del desarrollo local de los municipios. El problema radica en que “los gastos de inversión necesarios para dinamizar la economía local y cumplir con las metas sociales no pueden ser cubiertos únicamente con el total de ingresos municipales” (CEDLA, 2004: 4). Por ello, los municipios recurren a obtener empréstitos de fuentes internas y externas, generando un proceso de endeudamiento de los municipios que es dramático.

---

<sup>22</sup> Estructuras representativas de las OTB, constituidas como sistemas de control de la gestión municipal, en especial de la inversión de los recursos de coparticipación.

<sup>23</sup> Ley 1551.

En relación con la mejora cualitativa de las posibilidades de participación social en la planificación de los presupuestos locales, en la distribución de recursos y en el control social, los resultados, pese a los esfuerzos, fueron muy limitados. La ley creó un sistema de participación altamente restringido, centrado en los espacios locales. Se limitó la capacidad de las organizaciones sociales de incidir en los niveles estatales y departamentales, reproduciendo así la exclusión política de las organizaciones urbano-populares en lo local.

En el seno de las organizaciones, este nuevo estado de cosas fue vivido esencialmente como una dificultad permanente para integrar y hacer reconocer sus demandas en las instancias estatales y como la imposibilidad de tomar decisiones sobre los aspectos centrales que hacen al desarrollo de la sociedad (Arteaga, 2006). A esto se sumó la burocratización de la cosa pública y la influencia del clientelismo en las organizaciones de base, que configuran un escenario que desmotiva la participación de las organizaciones sociales en el ámbito local: éstas ven truncada la posibilidad de tomar decisiones autónomas, y las principales funciones de su vida organizativa quedan en manos de las dirigencias vecinales ligadas a los partidos políticos a través de redes clientelistas, lo que explica una de las causas centrales de la emergencia de los movimientos sociales entre los años 2000 al 2006.

En términos generales, la calidad de la participación social está definida tanto por la calidad de las organizaciones de base en la tarea de agregar demandas y hacerlas escuchar por los diferentes niveles del Estado, como por su capacidad de ejercer derechos. Sin embargo, es posible afirmar que uno de los logros más notables del nuevo proceso de ciudadanización fue precisamente el debilitamiento o la descomposición de las organizaciones sociales frente al municipio, bien por divisiones internas causadas por las luchas por acceder a recursos, bien por la influencia de las redes clientelistas con las que el municipio media su relación con las organizaciones. Esto provoca el empobrecimiento del contenido, de la visión y de la calidad política de la participación local.

A lo anterior se suma la poca eficacia de los mecanismos de control social creados por ley. Si bien uno de los aciertos fue el diseño de nuevos mecanismos de vigilancia social que permitían que las organizaciones controlaran los recursos municipales, éstas nunca tuvieron atribuciones de fiscalización de los recursos de coparticipación que ingresaban a los municipios, ni de los fondos y donaciones extranjeras —manejados a discreción por los partidos en las alcaldías—, así como tampoco la posibilidad de definir el destino de los fondos públicos o de participar en las decisiones sobre las deudas que contraían los municipios. A lo que se suma el problema de que los comités de vigilancia —los órganos de control local creados por la Ley— han sido absorbidos por las redes clientelistas del municipio, anulando su función de vigilancia ciudadana y el rol de control

social asignado a las organizaciones como parte de sus derechos ciudadanos (Arteaga y Espósito, 2005).

El obstáculo más grande identificado por las organizaciones barriales en su lucha por lograr mayores espacios de participación e integración de sus demandas al Estado y a los municipios es precisamente el accionar de los partidos políticos, caracterizado en general por la especulación de sus necesidades, la cooptación de los controles sociales a través del clientelismo, por compartir intereses con las empresas transnacionales y deslegitimar todo tipo de iniciativas locales. La siguiente tabla comparativa presenta y resume la percepción de las distintas organizaciones estudiadas sobre la función de los partidos políticos en el ámbito local.

**Tabla**  
**Posición comparada del papel de los partidos políticos en la discriminación de servicios básicos en los barrios de los distritos estudiados**

<i>Santa Cruz</i>	<i>Tarija</i>	<i>Potosí</i>	<i>Oruro</i>	<i>Cochabamba</i>	<i>La Paz</i>	<i>El Alto</i>
<p>Especulan con necesidades sentidas.</p> <p>Control social responde a su lógica.</p> <p>Cooperativas de servicios responden a sus intereses.</p>	<p>Especulan con necesidades sentidas.</p> <p>Control social responde a su lógica.</p>	<p>Especulan con necesidades sentidas.</p> <p>No intervenir en favor del consumidor.</p>	<p>Especulan con necesidades sentidas.</p> <p>Control social responde a su lógica.</p> <p>No intervenir en favor del consumidor.</p>	<p>Especulan con necesidades sentidas.</p> <p>No apoyan iniciativas locales.</p> <p>Favorecen a las empresas extranjeras.</p>	<p>Especulan con necesidades sentidas.</p>	<p>Especulan con necesidades sentidas.</p> <p>No apoyan iniciativas locales.</p> <p>Favorecen a las empresas extranjeras.</p> <p>No intervenir en favor del consumidor.</p>

Fuente: Memoria del encuentro "Mercantilización servicios públicos", 2005, en Arteaga y Espósito (2006).

A partir de la LPP, los partidos políticos adquieren el monopolio de la representación social frente al municipio y el de la toma de sus decisiones políticas mediante el control de los concejos municipales. Con ese poder controlan los presupuestos locales, usualmente son administrados con criterios estrictamente clientelistas en desmedro de la priorización de las necesidades sociales. Con ese poder, los partidos políticos aplican la lógica del premio a las fidelidades políticas, o en su defecto del castigo.

La burocratización de la cosa pública es un fuerte componente de las reformas sociales que tergiversaron las vías legales para el reconocimiento de las demandas y los mecanismos estatales de resolución de conflictos, sobre todo en los ámbitos municipales. La demanda hacia los municipios usualmente cursa una densa red de mecanismos y procedimientos (Planes Operativos Anuales, Planes de Desarrollo Distrital [PDD], Planes de Desarrollo Municipal [PDM]) en los que predomina el castellano y la jerga técnica como código de entendimiento, y por consiguiente se restringe aún más la participación.

Si bien estas reformas municipalistas intentan retomar lo social “como provisión y gestión de servicios en educación, salud y saneamiento básico mediante políticas sociales de combate a la pobreza, también debe reconocerse que dejan de lado las políticas de bienestar social” (Farah, 2006: 6). Esto, sumado a las limitaciones mencionadas, hace imposible que los municipios puedan cumplir con tareas de promoción económica y desarrollo local, y en consecuencia el impacto de éstas en su lucha contra la pobreza es bajísimo.

Lo anterior explica en parte por qué, pese a los esfuerzos institucionales, los últimos diez años se han caracterizado precisamente por la expansión de la exclusión social, visible en la generalización de condiciones de habitabilidad precarias en los barrios urbano-populares, y en la carencia, cobertura insuficiente, mala calidad o inconsistencia con los costos de conexión o tarifas mensuales de los servicios básicos<sup>24</sup> —luz, agua y alcantarillado—.

Las guerras por el agua del año 2000 en Cochabamba y del 2005 en El Alto —movimientos sociales agregados esencialmente sobre una base ya no salarial sino territorial— expresaron precisamente el rechazo a la “privatización del bien común”, que re-mercantilizó (des-estatalizó) los servicios básicos y excluyó de su acceso a grandes grupos sociales. Esto ocurrió luego de que la ley de municipalidades autorizara su concesión a empresas transnacionales y convirtiera estos servicios en nuevos espacios para la inversión privada (Farah, 2006), con el consiguiente surgimiento de un nuevo tipo de “ciudadano consumidor” y la potenciación de nuevas formas de “ciudadanía segmentada” —unos acceden a los servicios por intermedio del mercado y otros son excluidos— (Ziccardi, 2006: 16).

Este acceso desigual a bienes y servicios<sup>25</sup> se expresa territorialmente cada vez más en la conformación de barrios periurbanos, claramente diferenciados por la población que los habita, el equipamiento urbano, el modo de vida y

<sup>24</sup> Nuestro estudio revela que el 9,5% de las familias objeto de estudio no cuentan con servicio de luz, y que el 24,5% carece de servicios sanitarios (datos con base en los resultados del censo 2002 realizado por el INE).

<sup>25</sup> Las guerras por el agua ocurridas en el año 2000 en Cochabamba y en el 2005 en El Alto pusieron en evidencia la enorme desigualdad existente en la distribución de servicios básicos.

la baja inversión pública de los municipios<sup>26</sup> (Sandoval, 1990). Estos barrios describen un “déficit de inclusividad y fracturas de ciudadanía” (Brugué, Goma y Subirats, 2002). Saltalamacchia (1993) los denomina enclaves urbanos, caracterizados muchos de ellos por la proliferación de “prácticas de refugio”. En respuesta a la destrucción de las principales formas de encuentro y solidaridad, estas prácticas consisten en el repliegue de los sectores más castigados hacia los grupos primarios de sociabilidad —barrio, familia, iglesia, pandillas, redes clientelistas—, y constatan la tendencia a construir identidades locales que hacen que las demandas ciudadanas se refugien en los elementos institucionales más próximos.

A lo anterior se suma la presencia de factores de exclusión étnico-culturales de larga data, elementos clave que han impedido que los grupos de emigrantes indígenas des-campesinizados, desafiados de sus organizaciones naturales, se integren a los mecanismos urbanos de participación y ejerzan ciertos derechos ciudadanos y sociales. El resultado ha sido la profundización de las condiciones de pobreza existentes, cuando no el surgimiento de unas nuevas.<sup>27</sup>

#### EL DIFÍCIL ESCENARIO DE LA CIUDADANÍA LOCAL. CLIENTELISMO Y COOPTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES VECINALES

El factor más corrosivo del debilitamiento y la desestructuración de las organizaciones urbanas locales y vecinales es precisamente el fortalecimiento de las redes clientelistas. Si bien el clientelismo político<sup>28</sup> siempre formó parte de las relaciones entre el Estado y las organizaciones sociales (Rivera, 1993), las reformas neoliberales extendieron y fortalecieron el fenómeno. El clientelismo político se convirtió así en el principal mecanismo de relación entre los municipios y las organizaciones sociales de base (Arteaga y Espósito, 2006). El aumento de

<sup>26</sup> A pesar de la institucionalización de la Ley de Participación Popular, que municipalizó los servicios públicos para mejorar las condiciones de vida, la gestión urbana no transformó las condiciones de inequidad. Esto fue así por la débil capacidad de gestión de las alcaldías y por la imposición de una política mercantilista de los servicios básicos propiciada por las políticas neoliberales. Dicha política supuso la entrega en concesión de la distribución y comercialización del agua a empresas transnacionales, el incremento de los precios de conexión y de tarifas y la consiguiente exclusión de vastos sectores urbanos migrantes al acceso de este servicio.

<sup>27</sup> La incidencia de la pobreza en las poblaciones indígenas en Bolivia es del 64% contra 48%.

<sup>28</sup> El clientelismo político puede ser definido como un mecanismo de dominación política aplicado mediante un conjunto de prácticas asimétricas. Éstas se fundan a su vez en una relación cara a cara, en contactos personales y formas de interacción social sostenidas en intercambios desiguales pero mutuamente beneficiosos entre partidos, intermediarios políticos y organizaciones urbanas. Su única finalidad es garantizar el control de la conflictividad en ámbitos locales, así como la creación de lealtades políticas a partir de la incorporación, en forma subordinada, de los sectores marginales al sistema político. Véase Farinetti (2000) y Auyero (2003).

la migración, la pobreza, el desempleo y la precariedad de las condiciones de vida en las ciudades condicionan a los sectores populares, los hacen vulnerables y muchas veces dependientes de los partidos políticos, los cuales actualmente operan como los facilitadores exclusivos del acceso a los recursos materiales y a los servicios municipales (Quisbert Quispe, 2003).

Las reformas institucionales fueron también un factor de fortalecimiento del clientelismo en la medida en que vigorizaron a los partidos políticos al tiempo que debilitaban las organizaciones de la sociedad. A los primeros les otorgó poderes casi plenipotenciarios en el manejo y la administración de importantes recursos que en la práctica fueron utilizados, prioritariamente, para mantener y reproducir la política y los nuevos poderes y cacicazgos locales.

Estas redes operan desde los municipios y actúan a través de la cooptación que de las organizaciones vecinales hacen los dirigentes intercambiando cargos (empleos) en el sector público por lealtades políticas. En un contexto caracterizado por el crecimiento de los índices de desempleo y la creciente precariedad del empleo, la oferta de posibilidades de trabajo en la función pública se convierte en un gran movilizador político y en fuente de poderosas fidelidades. Éstas convierten a los municipios en botín de los partidos políticos y alientan el uso discrecional de los recursos.

El poder de los vínculos clientelistas radica precisamente en que se sustentan en un tipo de fidelidad personalizada, “una relación cara a cara” facilitada por la cercanía que las relaciones locales posibilitan. Los espacios preferidos de consolidación del vínculo no son necesariamente los espacios organizativos, sino otros, como las reuniones sociales<sup>29</sup> convocadas por alcaldes y autoridades municipales, las fiestas patronales o los aniversarios barriales.<sup>30</sup> La cooptación dirigencia adquiere así una connotación ritual: el tipo de compromisos que se establecen crean lealtades muy fuertes y difíciles de desmontar, y encubren el pragmatismo de la relación clientelista.

En términos ideológicos, el clientelismo se legitima mediante la instrumentalización de una ideología desarrollista que apela a la “modernización” de los barrios —el “obrismo”— y que se puede definir como parte de una lógica paternalista que alienta representaciones sociales de “progreso urbano”, y una visión de desarrollo que promociona el asfalto, el cemento, las grandes construcciones y la jardinería en los centros urbanos, por encima del abastecimiento de las necesidades básicas como el alcantarillado, el agua potable y la salud en los

<sup>29</sup> Revilla (2003).

<sup>30</sup> Si bien las fiestas son espacios de fortalecimiento y de cohesión de las identidades barriales, también constituyen espacios en los que se expresa la conflictividad política del barrio y el terreno en el que los políticos e intermediarios organizan sus redes y compromisos.

barrios periféricos. La manipulación ideológica del “obrismo” presenta las obras como los favores que el alcalde le hace a la población, y reafirma el espejismo del desarrollo urbano (Arteaga y Espósito, 2006). El resultado concomitante es la consolidación de ciertos liderazgos políticos locales, que son los que fundamentalmente han instrumentalizado y alentado el “obrismo”.

Por otra parte, la incrustación del clientelismo en las relaciones locales obstruye la autonomía política de las organizaciones, entendida ésta como la capacidad de concebir y adelantar un proyecto político propio, independiente del Estado, o de adherir libremente a una corriente política cualquiera. Con la presencia del clientelismo, la incorporación de los sectores populares en la política se da en condiciones de desigualdad en términos económicos, cultural y sociales. Tanto los dirigentes de las organizaciones como los miembros de base son concebidos como un mercado electoral al que se puede acceder manipulando sus necesidades sociales básicas: el hecho de que la subsistencia condicione el voto, institucionaliza un circuito de intercambios desiguales entre ciudadanos, convierte la pobreza en algo funcional y potencia el uso patrimonial de recursos y presupuestos locales (García Linera, 2005).

El debilitamiento de los vínculos orgánicos es la principal consecuencia de este tipo de prácticas. Las organizaciones se vuelven incapaces de actuar frente al conflicto central de la pobreza, que es el conflicto distributivo tanto en el ámbito local como en el nacional. Las organizaciones sociales encuentran su límite en la vulnerabilidad de las dirigencias vecinales frente al clientelismo debido fundamentalmente a tres razones: a) la precariedad de las condiciones de vida, que diluye el peso de las adhesiones colectivas y los compromisos políticos haciendo aflorar lo más básico del individualismo potenciado por el modelo neoliberal; b) la falta de una perspectiva política de largo plazo de las organizaciones que se desprenda de la inmediatez de sus necesidades y se presente como horizonte alternativo de creencias al orden actual, y c) la debilidad interna de las organizaciones, que propicia prácticas inconsultas y discrecionales de las dirigencias. La “sujeción por el estómago” es la gran limitación de las organizaciones para construir espacios de autonomía política en el escenario local, atrapadas como están en los límites de la precariedad de sus condiciones de vida.

## RECONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA Y DESAFÍOS HACIA EL FUTURO

Este panorama lleva a repensar el tema de la ciudadanía: ¿como es posible ejercer una ciudadanía activa en sociedades en las que predominan diversas formas de exclusión, desigualdad social y clientelización de las relaciones con lo público; unas sociedades en las que las organizaciones laborales han sido totalmente desestructuradas y las organizaciones locales cooptadas por redes clientelistas.

Ziccardi (2001) plantea que la construcción de la ciudadanía en América Latina, luego de la crisis del Estado de bienestar y de la erosión de las formas que lo sustentaron, se puede reconstruir en las ciudades y en particular en el ámbito local, donde los individuos acceden a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía. De este modo se promovería la aplicación de políticas sociales cuyas características serían tres: a) la construcción y expansión de la dimensión social de la ciudadanía, b) el papel de los gobiernos locales, y c) la participación de la ciudadanía en la acción social del Estado.

Sólo en relación con la ampliación del papel de los gobiernos locales —con los límites señalados— se pueden mencionar logros en Bolivia, porque en lo relativo a la participación de la ciudadanía son mínimos. Aunque en la actualidad está en proceso la apertura de mayores espacios de participación social —la Constituyente y modalidades de referéndum—, gracias precisamente a que la acción y las luchas de los movimientos sociales durante los últimos seis años lograron perforar la impermeabilidad del Estado neoliberal. En cambio, sobre la construcción y expansión de la dimensión social de la ciudadanía se percibe más bien un retroceso frente a lo logrado por el Estado corporativo; se podría hablar incluso de un proceso de des-ciudadanización —en particular en lo que hace a la ciudadanía social— fruto de la disociación de lo que, desde el clásico texto de Marshall, fue el sustento de la ciudadanía: la relación entre ciudadanos y derechos (Farah, 2006).

Las formas ya existentes de ciudadanía fragmentada han sido profundizadas por los procesos de re-proletarización que separaron el trabajo de los derechos sociales, y por la forma particular en que se dio la territorialización de la participación, subordinada a los partidos y al clientelismo.<sup>31</sup> En lugar de conducir a la expansión de la ciudadanía, se construyó una “ciudadanía restringida” (Ziccardi, 2006: 10) que rompe el tejido social y ciertas coordenadas básicas de integración (Brugué, Goma y Subirats, 2002: 4). La población, en consecuencia, se ve impedida para incorporar sus demandas en el ámbito público y para negociar e incidir en la distribución de recursos nacionales y locales, de este modo se acentúan los procesos de exclusión.

La lección del caso boliviano pone en evidencia las limitaciones de los modelos creados para superar la pobreza y la exclusión social mediante la creación de novedosos mecanismos de participación local y de redistribución de algunos recursos, cuando al mismo tiempo se promueven medidas que destruyen la ciudadanía social, limitan la ciudadanía política, y abonan el terreno para que los

<sup>31</sup> La fortaleza de las redes clientelistas y la dificultad a la hora de desmontarlas radica precisamente en la proximidad de las relaciones locales, que promueven padrinzos, compadrazgos y todo tipo de vínculos simbólicos, es decir, la base de las fidelidades de la clientela política hacia los dirigentes, caciques o punteros (Auyero, 2003).

espacios locales creados para la participación sean utilizados para reproducir y fortalecer prácticas clientelistas o para erigir poderes y cacicazgos locales en desmedro del control y la participación social. En esa medida, uno de los problemas que es indispensable sortear para superar la pobreza, o al menos aminorar sus efectos, es la reasociación de derechos económicos y políticos como única vía para la reconstrucción de los ciudadanos, de los habitantes de las ciudades con derechos individuales, económicos, sociales y políticos (Ziccardi, 2006: 17).

Si la base de la ciudadanía se entiende como el derecho de gozar de un mínimo de bienestar económico y seguridad, “a participar del patrimonio social”, núcleo de bienestar proporcionado por un conjunto de derechos socioeconómicos que conectan con instituciones económicas, legales y sociales como el trabajo, el sistema educativo, la salud y la seguridad social, se tiene que estas instituciones de la ciudadanía social están asociadas principalmente con las de redistribución del ingreso monetario y no monetario —recursos productivos, (tierra, capitales, tecnología), conocimiento, posición económica y política—, y atañen esencialmente al vínculo entre el Estado y la economía, lo que remata en relaciones de clases en tanto que sólo mediante la ciudadanía social es posible fijar límites al capital. Por ello, la ciudadanía social está en permanente ajuste, supeditada a la correlación de las fuerzas sociales y de la fortaleza de las organizaciones sociales (Farah, 2006).

En la medida en que Bolivia vive un escenario de ajuste de sus fuerzas sociales, y si lo que busca es crear una ciudadanía más inclusiva, con una verdadera capacidad de participación social y un poder de decisión que sirvan de instrumento para revertir los procesos de exclusión y empobrecimiento social, su primer desafío hacia el futuro deberá ser el potenciar una nueva articulación entre el Estado, la economía y la sociedad, esto es, configurar lo que Garretón (2000) denomina una nueva matriz sociopolítica “mediada por la ciudadanía social” y sustentada en la reorganización productiva del trabajo (Farah, 2006). En este sentido, algunas de las tareas pendientes serían:

- Des-individualizar la relación entre trabajo y capital para evitar la fijación del salario como si de una transacción entre “individuos libres” se tratara.
- Trascender la ciudadanía individual y lograr el reconocimiento de la ciudadanía colectiva.
  - Recrear la relación entre trabajo y derechos sociales.
  - Crear nuevos vínculos entre el trabajo y el espacio público.
  - Re-estatalizar los servicios sociales con el fin de revertir la segmentación de la sociedad y la idea de ciudadano como consumidor de servicios.
  - Potenciar el fortalecimiento organizativo con miras a impulsar un nuevo sistema redistributivo.

El nuevo escenario, producto de las luchas sociales, debe reflejarse en la reestructuración de la ciudadanía social. Esto exige una mayor participación del Estado, la creación de empleo y de un nuevo régimen social. La experiencia boliviana ha demostrado que para combatir la pobreza no bastan las reformas políticas si éstas no se apoyan en reformas económicas, así como la ciudadanía política es imposible sin ciudadanía social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Luis Enrique (s.f.). Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial. Buenos Aires: Clacso. Disponible en <<http://biblioteca-virtual.clacso.org.ar/gustavoatraductor/index.php>>.
- Álvarez, Sonia (2006). *Trabajo y producción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Clacso.
- Arteaga, Walter y Carla Espósito (2005). *Movimientos sociales urbano-populares. Elementos para contextualizar sus luchas contra la exclusión*. La Paz: Unitas y Fundación Carolina.
- Arze, Carlos (2000). *Crisis del sindicalismo boliviano. Consideraciones sobre sus determinantes materiales y su ideología*. La Paz: CEDLA.
- Arze, Carlos y Álvaro Aguirre et ál. (1993). *La intencionalidad del ajuste estructural en Bolivia*. La Paz: CEDLA.
- Auyero, Javier (2003). “Desde el punto de vista del cliente. Repensando el tropo del clientelismo político”, en *Apuntes de Investigación*, N° 2/3. Disponible en <[http://www.apuntes-cecyp.org/numero\\_2y3.html](http://www.apuntes-cecyp.org/numero_2y3.html)>.
- Ayo, Diego (2003). *Municipalismo y participación popular*. La Paz: Muela del Diablo.
- Brugué, Quim, Ricard Gomà y Joan Subirats (2002). “De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas”, en *Revista Internacional de Sociología*, Tercera época, N° 33, septiembre-diciembre.
- Calderón, Fernando y Roberto Laserna (1995). *Paradojas de la modernidad. Sociedad y cambios en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio, CERES, Los Amigos del Libro.
- Castel, Robert (1991). “La dinámica de los procesos de marginalización: de la vulnerabilidad a la exclusión”, en *El espacio institucional*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- \_\_\_\_\_ (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del trabajo asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) (2004). “¿Un respiro político hasta 2007? Realidades y apariencia del Plan Mesa”, en *Documento de Coyuntura*, N° 6.

- Control Ciudadano (2006). “Crece la economía pero no el empleo”, en *Proyecto Control Ciudadano*, Año III, N° 4.
- Escobar de Pabón, Silvia (2005). “Globalización, trabajo y pobreza: el caso de Bolivia”, en *Trabajo y producción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.
- Farah, Ivone (2004). “Pobreza en Bolivia y las políticas para reducirlas”, ponencia presentada en la Conferencia Regional sobre Trabajo y Producción de la Pobreza en América Latina. CLACSO-CROP, CEDLA, abril, Santa Cruz, Bolivia.
- \_\_\_\_\_ (2006). “Pensarnos iguales en un nuevo pacto redistributivo”, en *Umbrales*, N° 14, septiembre. Disponible en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libroas/boliviari/cides/umbrales14.pdf>>.
- Farinetti, Marina (2000). “Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan”, en *Apuntes de Investigación*, N° 2/3. Disponible en <[http://www.apuntescecyp.org/numero 2y3 html](http://www.apuntescecyp.org/numero%202y3.html)>.
- Font, Joan (2004). “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, en A. Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: IIS-UNAM, CMECSO, INDESOL, 23-41.
- García Linera, Álvaro (1999). *Reproletarización. Nueva clase obrera y desarrollo del capital en Bolivia (1952-1998)*. La Paz: Comuna.
- \_\_\_\_\_ (2005). “Los retos de la democracia en Bolivia”, en *Democracia en Bolivia. Cinco análisis temáticos del segundo estudio nacional sobre democracia y valores democráticos*, Cuadernos de Análisis e Investigación. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- García Linera, Álvaro *et ál.* (2001). *Tiempos de rebelión*. La Paz: Comuna.
- Garretón, Manuel Antonio (2000) *Política y sociedad entre dos épocas. América La tina en el cambio de siglo*. Rosario: Homo Sapiens.
- Laserna, Roberto (2000). “Ciudades pequeñas e intermedias: aspiraciones y potencialidades de desarrollo humano”, en *Mundos urbanos*. La Paz: PNUD.
- Lavaud, Jean Pierre (1998). *El embrollo boliviano. Turbulencias sociales y desplazamientos políticos 1952-1982*. La Paz: IFEA, CESU, Hisbo.
- Lazarte, Jorge (2005). *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro. Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XX*. La Paz: Plural Editores, ILDIS.
- Lora, Miguel (2004). “Bolivia, el país más desigual del mundo”, en *Revista Electrónica Rebelión*, 9 de mayo.
- Mayorga, René A. (comp.) (1987). *Democracia a la deriva. Dilemas de la participación y concertación social en Bolivia*. La Paz: CLACSO, CERES.

- \_\_\_\_\_ (2001). “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia”, en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2004). “La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia”, en *Partidos políticos en la región andina. Entre la crisis y el cambio*. Lima: Ágora Democrática, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Quisbert Quispe, Máximo (2003). *FEJUVE El Alto, 1990-1998. Dilemas del clientelismo colectivo en un mercado político en expansión*. Chukiyawu: Cuadernos de Investigación Aruwiwiri N° 1, Taller de Historia Oral Andina.
- Revilla, Carlos (2003). *Informe final investigación etnográfica cultura y política*. Documento interno N° 35. La Paz: Programa Desarrollo del Poder Local / UNITAS.
- Rivera, Silvia (1993). *Violencias encubiertas*. La Paz: CIPCA.
- Rivero, María del Carmen (2006). *El poder de las luchas sociales: 2003, el quiebre del discurso neoliberal*. La Paz: CEDLA.
- Saltalamacchia, Homero (1993). “Barbarie capitalista y prácticas de refugio”, ponencia presentada en el II Encuentro Internacional de Movimientos y Desigualdades, 17 y 18 de noviembre de 1993, México D.F.
- Sandoval, Godofredo (1990). “Rasgos del proceso de urbanización de las ciudades en Bolivia”, en *Sociólogos en el umbral del siglo XXI*, II Congreso Nacional de Sociología, Colegio de Sociólogos. La Paz: Plural Editores.
- Torrice, Escarley (2004). “La participación popular en Bolivia. A pesar de la Ley”, en *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 20, N° 60.
- Zavaleta, René (1977) [1984]. *El poder dual*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (1983). “Forma clase y forma multitud en el proletariado minero en Bolivia”, en *Bolivia Hoy*. México: Siglo XXI.
- Ziccardi, Alicia (2001). “Las ciudades y la cuestión social”, en *Pobreza, desigualdad social y ciudadana: límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires. Clacso.
- \_\_\_\_\_ (2004). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales en el ámbito local”, en A. Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: IIS-UNAM, COMECOS, INDESOL, 245-272.
- \_\_\_\_\_ (2006). “Pobreza urbana, exclusión desigualdad y políticas sociales en las sociedades complejas”, ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas, 4 al 6 de septiembre de 2006, Campinas, Brasil.