

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN
DIRK KRUIJT
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN
Editores

POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



SEDE COSTA RICA



Universiteit Utrecht

339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

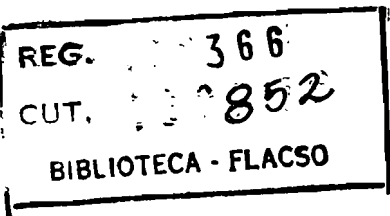
ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303
M526p

Diseño de portada:
Valeria Varas



© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

ÍNDICE

PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	7
---	---

CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	13
DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....	16
DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO	21
DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....	25
DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES	29

CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	35
<i>Rolando Franco</i>	
LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia	59
<i>Eduardo Bustelo</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–.....	71
<i>Gabriele Quinti</i>	

CAPÍTULO III
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

América Latina

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA 93
Rebeca Grynspan

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA 113
Eduardo Bustelo y Alberto Minujín

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155
Estanislao Gacitúa Marió

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 183
José Vicente Zevallos

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA 198
Dirk Kruijt

África

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA 221
Achile Mbembe

Europa

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA 243
Gerard Oude Engberink

Norteamérica

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 258
Martha Scheingart

Centroamérica

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO 277
Ana Isabel García y Enrique Gomáriz

CAPÍTULO IV POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES, ESTUDIO DE PAÍSES

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS	295
<i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>	
EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA?	319
<i>Carlos Sojo</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...	335
<i>Mario Lungo</i>	
EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE	358
<i>Carlos Briones</i>	
FAMILIA Y POBREZA EN CUBA	379
<i>María del Carmen Zabala</i>	
HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES	412
<i>Luis Barriga Ayala</i>	
POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO	419
<i>Sara Gordon</i>	
SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO	446
<i>John Schaechter</i>	

CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ...	467
DE LOS AUTORES	471

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA

ACHILE MBEMBE

Las reflexiones que vienen a continuación parten de una verificación simple. Los razonamientos sobre la democracia en África sub-sahariana no han tomado en serio la cuestión que sin embargo es patente sobre la escasez material. Cuando se examinó la dimensión material de los procesos de transición hacia la democracia, se hizo generalmente para interrogarse sobre el dilema al cual hacen frente los Gobiernos Africanos: el que consiste en conducir simultáneamente reformas políticas y reformas económicas en el marco de programas neoliberales de austeridad.

Ciertamente, uno de los problemas que presenta el paso del autoritarismo a formas civilizadas de Gobierno en África, es saber cómo obtener un ingreso público suficiente para financiar los nuevos derechos que se originan en la participación popular en los asuntos públicos. Pero responder a esta pregunta en las condiciones actuales, exige que se afronten directa y explícitamente las dificultades originadas en lo que, por falta de otro término, hay que llamar provisionalmente como penuria y carestía.

Dos razones militan a favor de tal gestión. Primero, antes de asociarla a la idea de maximización de la riqueza mercantil, la comprensión que tienen algunas personas de la "buena vida" (*good life*) se resume, cada vez más y debido a las circunstancias, en la *esperanza de liberarse de la necesidad y de la pobreza*. En segundo lugar, las luchas por superar la escasez material parecen ser cada vez más la manera por excelencia como se constituyen el tema económico y el tema político.¹ Sería entonces erróneo pensar, cómo la reestructuración del sistema productivo (sin la cual no podría ponerse fin a la escasez material) tenía, en sí, una lógica totalmente impermeable a su medio. Son las relaciones entre estos diferentes niveles lo que trataremos de establecer en esta nota, de la cual, uno de los objetivos es mostrar cómo, en las condiciones africanas

Traducido del francés por Cecilia Vaglio, Costa Rica.

1 Para tratar de interpretar de este proceso, leer A. Mbembe, J. Roitman, "Figures of the Subject in Times of Crisis", *Public Culture*, vol. 7, Nº 2, 1995.

actuales, *los asuntos económicos* son, al mismo tiempo, *asuntos sociales y políticos*. Como referirse a la democracia, para calificar las formas de Gobierno que se gestan en África, no cae por su propio peso, será necesario que esclarezcamos con antelación este aspecto. Volveremos luego sobre esta noción de la escasez material. Después de haber analizado algunos mecanismos instaurados por los regímenes africanos post coloniales para hacer frente a la inseguridad material, y para responder a la demanda de protección social y de igualdad bajo el período autoritario, veremos cómo estos dispositivos se deshila-
chan actualmente, y emergen algunos conflictos de sus ruinas.

En este contexto, la noción de escasez material nos remite, primero, a la aguda crisis de subsistencia que experimentan varios países actualmente.² Esta noción también abarca tanto las formas de penurias y de carestía como las dificultades de abastecimiento. Ciertamente, su intensidad varía de acuerdo con las regiones, y los contrastes entre las ciudades y el campo, ricos, menos ricos y desprovistos son impresionantes. Pero, casi en todas partes, los recursos de las poblaciones han sufrido una disminución a veces drástica, al momento mismo en que las presiones de todo tipo se hacen más pesadas: impuestos y pagos diversos, dispersión de la propiedad, endeudamiento, préstamos con garantía, aumentos crecientes de los alquileres, la calamidad de la guerra, los desórdenes.

Por escasez material, queremos denotar algo más profundo: el resquebrajamiento de las condiciones en las cuales los africanos de este fin de siglo, determinan el *valor* y el *precio* que ellos atribuyen objetivamente y subjetivamente a todo tipo de empresa y de bien, o incluso la subversión de *equivalencias* que usualmente establecían entre las *personas* y las cosas, incluso *la vida y la muerte*. No son entonces solamente las nociones de valor y de equivalencia lo que está en crisis. Son también los procedimientos de su formación. Precisemos de entrada que el concepto de "valor" utilizado aquí no nos remite primero a una instancia moral y ética. Por "valor", nos referimos a una tensión crítica característica de los tiempos de inestabilidad y de excesiva volatilidad, en el tanto y en el cuanto esta tensión interfiere en la relación que una sociedad acostumbraba establecer entre los bienes, su disponibilidad o su escasez por un lado, y su destino por otro lado. Ahora bien, cómo podemos, desde este punto de vista, describir la situación actual?

Notemos primero que numerosos bienes, de cuya posesión depende el bienestar de las personas y la satisfacción de sus necesidades esenciales, están sin embargo fuera del alcance de éstos últimos. La no posesión de estos bienes constituye, en sí mismo, un factor que aumenta la desgracia, tal y como lo testifican las acusaciones de hechicería, la omnipresencia de la figura del diablo y las confesiones satánicas en el seno de los movimientos religiosos

2 Ver, The World Bank, *The many Faces of Poverty, Status Report on Poverty in Sub-Saharan Africa*, 1994, Washington, Human Resource and Poverty Division. África Technical Department, 1994.

pentecostales.³ Otros bienes producidos y disponibles ven cómo se volatiliza su valor objetivo. Por eso, su poder para adquirir como equivalente, una cantidad determinada de otros bienes o de procurar un ingreso se ha vuelto prácticamente nulo. Igualmente, no hay relación automática entre el esfuerzo, la productividad y las remuneraciones que se sacan de ello.

Mencionemos finalmente, que esta crisis de subsistencia tiene múltiples causas. En el plano internacional, las nuevas tecnologías de comunicación y de pago han comprimido el tiempo de la finanza, reduciéndolo a un tiempo puramente informático. Ahora bien, la separación entre este tiempo informático de las operaciones financieras a escala global y el tiempo histórico de los ajustes económicos reales ha ido en aumento. Con la ayuda de la inercia estructural de las economías africanas, la importancia concedida a las actividades especulativas (uno de los rasgos de la globalización) se da en detrimento de las actividades productivas.

Una de las ondas de choque de esta separación entre varias escalas de tiempo y de producción es la caída de partes completas de las economías de África dentro de un túnel. Más concretamente, debido a las políticas de desregulación impuestas por los organismos financieros internacionales, las redes de institución que, hasta hace poco, controlaban y administraban los intercambios económicos a largo plazo, garantizando a toda costa la distribución de los bienes, se derrumbaron. Ahí donde las instituciones empiezan a reorganizarse, este proceso adopta, de manera general, la vía de la violencia.

Por un lado, las redes de relaciones sociales y el patrocinio que los individuos mantenían con los padres y los vecinos, ya no les permite, por sí solos, mantener el cerco de protección necesario para el apaciguamiento del hambre. Finalmente, el hundimiento de varias economías africanas en los circuitos de la economía subterránea internacional condujo, no solamente a la proliferación de tráfico, sino que también a la intensificación de luchas sociales. Por el momento, tienden a salir victoriosos de estas luchas lo que tienen en sus manos los poderes locales, y aquellos que disponen de las fuerzas armadas. Disponen, mejor que otros, de los medios materiales para controlar las poblaciones y para garantizar su influencia en la importación y la reventa de productos alimenticios, así como también en los circuitos de la especulación y del provecho.

Un aspecto central de esta crisis de subsistencia tiene relación con los cambios de precios y la devaluación de las monedas.⁴ La depreciación de las monedas implicó, más o menos en todas partes, una baja drástica del precio

3 Ver. P. Geschiere, *Hechicería y política en África. La carne de otro*. París, Karthala, 1995. O incluso el opúsculo de éxito intitulado *Delivered From Powers of Darkness*, Lagos, 1988.

4 Para tener una visión puramente teórica de este asunto, ver P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney, "De la depreciación nominal a la depreciación real. Los factores de efectividad de las devaluaciones en los países africanos". *Revista económica*, vol. 46, n° 3, 1995., pp. 751-762. Ver, de la misma publicación, los estudios de F. Bourguignon et al sobre Costa de Marfil y J.P. Azam sobre Nigeria.

de los bienes no intercambiables. Tal fue el caso sobre todo de la remuneración real del trabajo. La inflación sobre los precios de productos alimenticios básicos provocó reacciones en cadena. Muy a menudo, el cambio de paridad de las monedas no tuvo efecto sobre la competitividad de las economías, mientras que la factura de las importaciones necesarias para la producción se hacía más pesada. La fluctuación de los precios y su encarecimiento estuvieron acompañados de una escasez sin precedentes de dinero. Actualmente regiones enteras del continente han sido arrastradas en un proceso de evicción de la economía monetaria. Por otro lado, el trueque está de regreso, mientras que la capacidad de las autoridades del Estado para obtener pagos en especie y en numerario en forma de tasas y otros impuestos nunca ha sido tan débil.

En el seno de los grupos más desfavorecidos de la población, el disfrute de “derechos económicos” se resume en adelante, en el acceso a los recursos alimentarios de primera necesidad. En muchos países, la erosión continua de las condiciones de vida se conjuga en adelante con la guerra, la enfermedad, las epidemias. El resultado de esta combinación es la agravación de las disensiones civiles, el recurso cada vez más frecuente a las formas de movilización basadas en la etnia, la región o la religión, y el alza vertiginosa de las posibilidades de muerte violenta. La misma sobreviene, entre otras cosas, al momento de la disolución de desórdenes públicos y de sediciones.

Por otro lado, las protestas populares de masa toma cada vez más la forma de motines urbanos sin futuro. De vez en cuando estallan levantamientos. Los soldados armados ocupan puntos neurálgicos de la capital, exigiendo el pago de los salarios retrasados. Donde es posible, se apoderan del Tesoro y lo gastan antes de pillar, de saquear y dismantelar las tiendas, quemar las casas, los automóviles y otros bienes. Más importante aún, la actividad económica se parece cada vez más a la actividad guerrera. Los bloqueos de carreteras, la captura de cargamentos, la escolta de convoyes, el alquiler de servicios de seguridad, la protección contra los robos o el otorgamiento de salvoconductos muestran que las fronteras entre la producción, la extorsión y la predación han sido mezcladas. Ya no se sabe bien, ni a quien pertenece qué, ni quién tiene derecho a qué, y mucho menos quien está excluido de qué y con base en qué.

Las constataciones anteriores indican dos cosas. Por un lado, la cuestión de la democracia en África nos remite necesariamente a una problemática más amplia: se trata de instaurar *nuevas fórmulas de dominación legítima*. Tanto es así que la mayoría de los conflictos y desacuerdos que dividen las sociedades y despedazan los Estados africanos tiene relación, hoy en día, con las condiciones en las cuales tiene *lugar la codificación de nuevos derechos y de nuevos privilegios*.

Las cuestiones que dividen a las personas un poco en todo el continente son casi las mismas: quién debe ser protegido?, Por quién? A qué precio? Quién es igual a quién? A qué tengo derecho por el solo hecho de pertenecer a una etnia o a una religión? Quién puede tomar el poder y dirigir a

quién, cuándo, cómo, durante cuánto tiempo y en qué condiciones? Quién tiene derecho al producto del trabajo de quién y contra qué compensaciones? Cuándo puede uno dejar de obedecer sin ser castigado? Quién debe pagar el impuesto y cuál es el destino del mismo? Quién puede contraer deudas en nombre de quién y en qué deben ser gastadas? A quién pertenecen las riquezas de un país? En resumen, quién tiene el derecho de vivir y de existir y quién no lo tiene, y por qué?

Por otro lado, la cuestión de la democracia está asociada a la de reinención pura y simple de un orden económico capaz de “financiar” los nuevos derechos evocados arriba. En las condiciones históricas actuales, el gozar de estos nuevos derechos no es posible en el contexto único de una economía de mercado que ha sido dejada a sí misma. Sólo puede transformarse en una realidad si paralelamente a la existencia de una sociedad civil fuerte y estructurada, el poder público, revalorizado gracias a la redefinición de sus prerrogativas y de sus límites, instaure un conjunto de técnicas y de iniciativas, ya sea para administrar las divisiones que amenazan con hacer ingobernables los países africanos, o para reparar las carencias, compensar las miserias, reducir los riesgos, y aumentar las oportunidades de cada uno.

Es seguro que las respuestas a estas dos preguntas (la codificación de nuevos derechos y privilegios y la instauración de un sistema productivo capaz de financiarlos) dependerán, para los años venideros, de la coherencia de los Estados Africanos y de la capacidad de estos países no solamente para autogobernarse, sino también para autodeterminarse. Ahora bien, las amenazas de disolución interna nunca han sido tan precisas. Proviene de diferentes fuentes. La presión externa, bajo la forma de deuda y de obligaciones ligadas a su reembolso, es una de ellas. Al interior, la violencia incontrolada, puesta en movimiento bajo el doble efecto de la agravación de las desigualdades y de la corrupción por un lado, y por otro lado, la persistencia de los *desacuerdos fundamentales sobre la manera en que deben conducirse las luchas existentes para la codificación de los nuevos derechos y privilegios*, es la otra.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Política social y proyecto social

Las dos constataciones anteriores, no significan que, fuera de la democracia, la cuestión social no se dé. Por cuestión social debemos comprender entonces la cuestión de la organización de la vida de los hombres y de las mujeres en sociedad. Organización de la vida en sociedad, pero tomando en

cuenta que ésta última implica divisiones y contradicciones internas. Dejadas a sí mismas, estas contradicciones y estas divisiones amenazan directamente la coherencia de esta sociedad y su capacidad no solamente de autogobernarse, sino también la de autodeterminarse.

La amenaza de disolución interna puede provenir de varias fuentes. La presión exterior, en forma de guerra de agresión o de deuda, es una de ellas. Al interior, la violencia incontrolada, puesta en movimiento por el doble efecto de la agravación de las desigualdades y de la corrupción es la otra. La corrupción, en particular, ejerce no solamente efectos de violencia. Tiene un peso directo en la constitución y la deformación de la identidad misma de las sociedades. La amenaza de disolución interna existe cualquiera que sea, por otro lado, la forma de los regímenes políticos, las legitimidades en las cuales están basados estos regímenes, o simplemente, su razón de ser.

Se puede hablar de política social ahí donde el poder público instaura un conjunto de técnicas y de iniciativas, ya sea para administrar las contradicciones y las divisiones que amenazan con hacer ingobernable una sociedad, o para reparar las carencias, compensar las miserias, reducir los riesgos y aumentar las oportunidades de cada uno. Un proyecto social, por el contrario, requiere de una teoría específica (o simplemente, un imaginario) de la sociedad. Esta teoría puede ser implícita o explícita. Es sobre esta base que se trata luego de *reorganizar la sociedad* y de *cambiarla* con la ayuda de técnicas o de políticas particulares.

Valiéndonos de esta distinción, examinemos sucintamente los proyectos y las políticas que se originaron en los Estados Africanos del período autoritario (1960-1990). Observemos primero que, cualquiera que hubiera sido la tendencia de los regímenes que los iniciaron (regímenes civiles, militares, marxistas o no marxistas), estas políticas y estos proyectos fueron concebidos sobre la base de un imaginario de dos dimensiones. Se trataba, por un lado, de un *imaginario de la soberanía y del mando*. Este imaginario estaba en sí mismo, situado en línea directa con la práctica colonial. Se sabe que, bajo la colonización, “gobernar” y “mandar” eran idénticos, uno traía consigo el otro. En teoría, el arbitrio colonial tenía la intención de separar lo social de lo político uniendo estrechamente los dos registros a los imperativos de la producción y del rendimiento. Se justificaba la elevación de la condición de los colonizados y el poner a su disposición los equipos y los bienes comerciales o no comerciales (mercados, dispensarios, vacunas, escuelas, carreteras) debido a que debían estar integrados a las estructuras de la producción. Durante mucho tiempo, los medios privilegiados de esta integración fueron, no la libre contratación, sino más bien la coerción, la violencia y la corrupción de las élites y de los notables.

Las diferentes políticas sociales experimentadas en la colonia estuvieron, por otro lado, fuertemente determinadas por las *preocupaciones normativas y disciplinarias*. Buscaban en efecto modificar el comportamiento moral del

colonizado. Es lo que el vocabulario de la época ponía en términos, aparentemente distintos, pero en realidad iguales, “o de adiestramiento”. El “pulimento” y la “civilización” del indígena no debían sin embargo, en ningún caso, conducir al cuestionamiento, por parte de éste último, del orden colonial en sí mismo. Para poner de acuerdo ambas tareas (control de los indígenas por un lado, pero también su inscripción —potencialmente disruptivo del orden colonial— en el orden del mercado), los Gobiernos coloniales instauraron importantes dispositivos de vigilancia y un impresionante arsenal de castigos y de multas que correspondían a una multiplicidad de ofensas.

Es de esta manera que hay que comprender las disposiciones reglamentarias que se refieren a los trabajos, los cultivos forzados, la educación, la mujer, la familia, el matrimonio y la sexualidad, las leyes sobre el vagabundeo, la higiene, la profilaxis.⁵ Al interior de esta fórmula de sujeción, el colonizado no tenía derechos sobre el Estado. Una relación de empleado-amor lo ligaba a la estructura de poder, el arsenal del paternalismo no dudaba en expresarse bajo la máscara ideológica del voluntariado y bajo los oropeles del humanismo.⁶

Los proyectos y políticas sociales de los regímenes africanos postcoloniales fueron concebidos igualmente en base a un imaginario del Estado, que hacía de este último el organizador de la felicidad pública.⁷ Como tal, el Estado se otorgaba la posibilidad de ejercer una influencia ilimitada sobre cada individuo. Los últimos años del régimen colonial habían visto la conquista de una cierta cantidad de libertades. Era por ejemplo, el caso de la libertad de trabajo y la libertad de asociación. Después de la independencia y el triunfo de los partidos únicos, estas libertades fueron progresivamente abolidas. Este fue el caso del derecho de asociación, de la posibilidad de unir y de organizar las fuerzas de trabajo en sindicatos, de la libertad de expresión, de la posibilidad de producir una opinión pública digna de tal nombre, de la libertad de ir y venir, de la libertad de culto, incluso de la posibilidad de comerciar y de posesión. A este debilitamiento de los derechos civiles se agregó gradualmente la restricción de la capacidad electoral y de la capacidad del ejercicio de los derechos políticos en general. Poco a poco se impuso, a me-

5 Ver por ejemplo, los estudios de J. Guyer, *Family and Farm in Southern Cameroon*, African Research Studies, N° 15, Boston University, Boston, 1984, pp. 33-59. A. Isaacman & R. Roberts, ed. *Cotton, Colonialism and Social History in Sub-Saharan Africa*, Londres, James Currey, 1995, pp. 147-179, luego 200-267; M. Vaughan, *Curing Their Ills. Colonial Power and African Illness*, Stanford, Stanford University Press, 1991.

6 Leer por ejemplo A. Sarraut, *El aprovechamiento de las colonias francesas*, París, Payot, 1923.

7 Esto es aún más real para las antiguas colonias francesas. Heredaron, y luego se caricaturizó al extremo, una concepción de la centralización estatal muy jacobinista, y que bebía simultáneamente de dos formas de arbitrario: por un lado, la herencia de lo arbitrario monárquico, y por otro lado, el del arbitrario revolucionario que pretendía abolir al primero, pero que de hecho lo reemplazó.

nudo con violencia, la figura de un Estado integral, sólo y único agente del progreso (o que al menos aspiraba con serlo), y que, para cumplir con su misión en el seno de una sociedad que había sido desprovista de su soberanía, podía distribuir coerciones, penalidades y favores.

Pero, en la práctica, ya sea durante la época colonial o después de la colonización, el lugar exorbitante que tomó el Estado, nunca lo tuvo totalmente frente a la sociedad. En efecto, no es posible afirmar que este lugar fuese tal, que entre el individuo y el Estado no existiera ya nada. Ni el Estado colonial, ni el Estado postcolonial habían logrado provocar la total dislocación, incluso menos la desaparición de todos los cuerpos y de todas las legitimidades laterales que asociaban localmente a las personas y a las gentes. Para facilitar sus intercambios sociales, económicos y culturales, y para garantizar la seguridad de sus bienes, los actores sociales, solos o en comunidad, en efecto, siguieron recurriendo a estas legitimidades e instituciones laterales que reinventaron sin cesar, proveyéndolas de nuevos significados y nuevas funciones.⁸

Y contrariamente a algunas experiencias occidentales, la extensión de los poderes, tanto del Estado como del mercado, no se estableció automáticamente al momento de la ruptura de los antiguos lazos sociales. En una cierta cantidad de casos, el dominio estatal —o la nacionalización de la sociedad— se efectuó por medio de las jerarquías antiguas, y de las antiguas redes de patrocinio. Las consecuencias de este proceso no pueden subestimarse. Por un lado este proceso abrió la vía, más que en otras regiones del mundo, a una *privatización de las prerrogativas públicas*, entre las cuales, ni la experiencia precolonial, ni la experiencia colonial ofrecen precedentes. Por otro lado, permitió no solamente un grado de socialización del poder del Estado generalmente mal comprendido por los analistas, sino que también la *socialización del arbitrario que era su corolario* —los dos movimientos (privatización de las prerrogativas públicas y socialización del arbitrario estatal), al hacer esto, se transformaron en el cimiento mismo de los autoritarismos africanos postcoloniales.

En todos los casos, es sobre la base del imaginario brevemente evocado más arriba, que se hicieron grandes esfuerzos en el plano de la escolarización. En algunos casos, un desarrollo más o menos sistemático de los centros de salud primario se llevaron a cabo. Se diseñaron proyectos tendientes a prevenir la migración de las masas hacia las ciudades. A veces, se tuvo la intención de revestir los tugurios o de construir albergues sociales. Con el apoyo de organizaciones internacionales, se pusieron en marcha medidas puntuales, a merced de las crisis (hambrunas, guerras, epidemias mayores, sequías), catástrofes y emergencias. Se debe ser claro en cuanto a la dimensión

8 S. Berry, "Social Institutions and Access to Resources in African Agriculture", *África* 59, 1, 1989, pp. 41-55; J. Guyer, "Representation Without Taxation", Boston, Boston University African Studies Center Working Paper 152, 1991.

política de estas tentativas. Ya sea que se trate de la gestión urbana o de la propiedad, de los servicios de distribución de agua potable, de electrificación de las ciudades y de los poblados, de los transportes públicos, de las políticas llamadas de descentralización o de las políticas de la población y de la salud, un hecho persiste: estas iniciativas no solamente abrían la puerta a modalidades específicas de control y de aplicación de los recursos. En la mayoría de los casos, incluso cuando tenían finalidades oficialmente económicas eran parte de los medios de que se servía el Estado para organizar un sistema de marco oficial, para reafirmar la centralización administrativa y financiera y para constituir redes de clientela, ya sea que tengan como base la etnia, la religión u otras afiliaciones.⁹ Por esta razón, formaban parte de las mecánicas de la sumisión. Bajo los regímenes de los partidos únicos, estas políticas no respondían a los derechos sociales, y mucho menos políticos. El Estado no lograba, por su medio, honrar los derechos objetivados jurídicamente. Los grupos, las personas y las gentes que eran los beneficiarios, no disfrutaban, por ser los beneficiarios del mismo, de un derecho accesible a todos, protegido por las instituciones y que se podía reivindicar legalmente si uno se consideraba lastimado. Como no eran sujetos de derecho, llegaban, en la mayoría de los casos, a reconfirmar vasallajes interpersonales.

LAS FORMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL BAJO LOS REGÍMENES AUTORITARIOS

Dicho esto, es importante observar que, incluso en las situaciones que se caracterizaron por la ausencia de políticas sociales, tal y como lo acabamos de definir, existían mecanismos de *protección social*. Si recurrimos a una clasificación muy somera, se puede afirmar que ésta abrazaba al menos tres formas.

La protección estatal por el salario

Primero había una protección estatal. La misma era otorgada de dos formas. Primero el salario. Es importante detenernos un momento, con el fin de hacer explícitas las relaciones que existían entre el salario y la constitución del sujeto político. En teoría, un salario es una remuneración que se

9 Ver, por ejemplo, los estudios de S. Jaglin et al. Poderes y ciudades del África negra. Descentralización en cuestión, París, Kathala, 1993; D. Coumba Diop (bajo la dirección de.) Senegal. Trayectorias de un Estado, Dakar, CODESRIA, 1992, pp 137-176, luego 205-232.

obtiene en compensación de un trabajo que se llevó a cabo, de un servicio o de una prestación que se efectuó. Por “trabajo”, hay que entender por un lado el tiempo, y por otro lado el esfuerzo consagrados para la producción de lo que es “útil”. Se puede también considerar el trabajo en sí mismo y el producto resultante como una “mercancía” que se vende a un comprador al precio de una ganancia.

Durante el período autoritario, no había relación automática, ni entre el trabajo (su cantidad y su valor) y el salario, ni entre el salario que se percibía, las utilidades que se producían, y la riqueza que resultaba de ello. Por un lado, las personas se podían enriquecer sin estar obligadas a la fatiga y al hambre (lo que habíamos llamado esfuerzo). Por otro lado, se podía consagrar el tiempo a la producción de cosas totalmente inútiles, que en todo caso, que no contribuían en nada a la formación de riquezas. En este contexto, el salario no tenía primero como función la retribución de la productividad.¹⁰ Constituía ante todo, un subsidio de naturaleza puramente ascriptiva.¹¹ Debido a que el disfrute de un salario era casi siempre más que el negocio del individuo solo que lo había percibido, el salario como institución era un mecanismo esencial en la dinámica de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Servía de fuente al Estado para comprar la obediencia y la gratitud y para mantener a la población dentro de dispositivos de disciplina. En otras palabras, el salario era lo que legitimaba no solamente la sujeción, sino también la constitución de un tipo de intercambio político particular que debemos describir brevemente.

Este intercambio no estaba fundado en el principio de igualdad política y de la representación del mismo nombre. Se basaba en la existencia de *créditos gracias a los cuales el Estado fabricaba deudas a la sociedad*, la construcción de la relación política se efectuaba en el orden distributivo y no en el de la equivalencia entre las personas humanas dotadas de derechos naturales y civiles propios y que pueden, por ello, pesar en la decisión política. Al transformar el salario en crédito, el Estado otorgaba subsistencias a todos aquellos que le estaban muy agradecidos. Por eso, el asalariado existía solo como una especie de dependiente. Las subsistencias que recibía no sancionaban un proceso de conversión de una energía en riqueza. Llegaban a perfilarse como una figura particular de la obediencia y del dominio. Es por ello que en algunos razonamientos públicos, estos créditos eran asimilados sino como favores, al menos como privilegios.

10 Los análisis siguientes se aplican en prioridad a la burocracia. Para el resto, se leerá por ejemplo los estudios reunidos por M. Agier (et al.), *Clases obreras del África negra*, París, Karthala, 1987, pp. 45-76, luego 141-181; 215-245.

11 Los desarrollos siguientes se sacaron de un estudio A. Mbembe, J. Roitman, *Figures of the Subject in Times of Crisis*, Public Culture, 1995.

La protección de la clientela

Las otras formas de protección social proporcionadas por el Estado se habían desarrollado bajo las huellas de una forma de regulación del orden político basado, en gran parte, en la apropiación privada de los recursos públicos tendientes a fabricar vasallajes.¹² Dos condiciones habían hecho posible la cristalización de tal orden político y la viabilidad de su funcionamiento. Se trataba por un lado, de una economía de predación basada en tres elementos que eran: *el endeudamiento, el gasto y el déficit*. Entre otros, son estos tres elementos, lo que los programas de reajuste estructural pretendía atacar. Por otro lado, *un régimen general de privilegios y de impunidad* permitía garantizar su reproducción a una escala relativamente amplia. Es este régimen, lo que en principio debería atenuarse con el paso a lo que llamamos la democracia.

La apropiación de los recursos públicos y la privatización del Estado tomaban formas diversas. Había primero las ventajas y los favores que se otorgaban los que ostentaban posiciones de autoridad, y cuyo valor acumulado sobrepasaba, a veces de lejos, el salario mismo: alojamiento, mobiliario, agua, electricidad, vehículos, domesticidad, gastos de recepción y de representación, primas de fondos de reserva. Luego había todo un sistema de ingresos paralelos (malversaciones): doble pago de alquileres, arrendamientos administrativos ficticios, comisiones ocultas, invitaciones y sobrefacturaciones de licitaciones públicas, asignaciones de títulos de propiedad o créditos bancarios, o incluso en favor de los procedimientos aduaneros y fiscales. Había finalmente las sangrías paralelas operadas en los flujos financieros del Estado. Hasta en los escalones subalternos, los servicios públicos podían ser vendidos. Era el caso de los sellos oficiales en los documentos y las visas al momento de su entrega. Era también el caso de los controles de carreteras o incluso del otorgamiento de licencias y otras autorizaciones.¹³

12 Es lo que algunos autores han llamado el modo de redistribución de clientela y patrimonial. Ver sobre todo J. F. Médard, *The Underdeveloped State in Tropical Africa: Political Clientelism or Neo-Patrimonialism?*, en C. Clapham, ed. *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism in the Modern State*, London, Frances Printer, 1983. Para otra teorización de estos fenómenos, leer J.F. Bayart, *El Estado en África. La política del vientre*. París, Fayard, 1989. Encontramos algunos ejemplos de las prácticas a las cuales remiten estas teorías en C. Contamin, Y. A. Fauré, *La batalla de las empresas públicas en Costa de Marfil. La historia de un ajuste interno*. París, Karthala, 1990, pp. 219-230.

13 Ver. A. Morice. "Guinea 1985, Estado, corrupción y tráfico". *Los tiempos modernos*, N° 487, 1987, pp 108-136. O incluso R. Tangri, "Servir o servirse? A propósito de Sierra leona", *Política africana*, N° 6, 1982, pp. 5-18.

La protección por parte de la empresa

La segunda forma de protección social durante el período autoritario podría ser otorgada por la empresa. Debemos indicar inmediatamente que la suerte de los trabajadores no era igual en todas partes. Nos referimos aquí a las empresas que habían desarrollado conscientemente políticas sociales dignas de este nombre.

En este caso, a veces sucedía que además de los salarios, las mismas prestaban dinero a sus asalariados para la compra de vehículos, de mobiliario y para la construcción de una casa. Ciertamente, además de funcionar aquí como un ejemplo de protección, el préstamo creaba también una deuda. Pero la misma venía a sustituir un sistema de crédito bancario muy prohibitivo. Entre las otras formas de protección figuraban la garantía de alojamiento, las realizaciones sociales (jardín de niños, centros médico sociales para las consultas, las hospitalizaciones y la maternidad). Lo mismo sucedía con la distribución de agua y de electricidad.

La protección por parte de la economía comunitaria

Pero la forma de protección social más difundida era el lazo social comunitario.¹⁴ Lo que llamamos el lazo social comunitario era un sistema complejo de reciprocidades y de obligaciones que ligaban a los miembros de una misma familia, incluso de una misma comunidad. Por ejemplo, estas obligaciones y reciprocidades ponían en relación, en el seno de un vasto campo de interacciones reguladas, al artesano y a su aprendiz, al padre y al hijo, al hombre, la mujer y la “amante”, el joven y el viejo, el “hermano pequeño” con el “hermano mayor”, el sobrino con el tío, la sobrina con la tía, el prestamista con el donador, el protegido con su patrón, el trabajador extranjero con su hospederero.¹⁵

Estas interacciones de múltiples ramificaciones alcanzaban campos tan diversos como las transferencias mutuas de tiempo y de bienes, de fuerza de

14 Ver la síntesis de F. R. Mahieu. Los fundamentos de la crisis económica en África. Entre la presión comunitaria y el mercado internacional. París, L'Harmattan, 1990. pp 31-92. Leer también J. Glazier, Land and the Uses of Tradition Among the Mbeere of Kenya. New York, University Press of America, 1985; S. Berry, No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa", Madison, University of Wisconsin Press, 1993; J. Guyer, "Household and Community in African Studies" African Studies Review, 24, 2-3, 1981, pp. 87-137.

15 Sobre este último punto, ver el análisis de J. M. Gastellu, Ricos campesinos de Costa de Marfil, París, L'Harmattan, 1989, pp. 121-137. Para el resto, referirse a los trabajos de antropología del parentesco y de la economía: M. Abeles (et al), Edad, poder y sociedad en el África negra, París, Karthala, 1985; S. Sabelli, El poder de los linajes en África, París, L'Harmattan, 1986; C. Vidal, Sociología de las pasiones, París, Karthala, 1991, pp. 87-98, luego 161-179.

trabajo e ingresos. Es en este contexto que una fracción importante de los ingresos eran, por ejemplo, transferidos de la ciudad al campo, aprovechando las visitas, a título de ayuda a los padres, solicitudes de donativos, de contribución para los funerales de un pariente cercano o de un colega de trabajo (entierro, fiestas de séptimo día, levantamiento del duelo) o incluso de cotizaciones regulares para las mutuales de los oriundos, para las asociaciones de desarrollo, para las asociaciones ligadas a la afinidad profesional o para la tontina. La acogida provisional o de larga duración, de parientes o personas cercanas que no eran parte de la familia directa, implicaba no solamente el alojamiento y la nutrición, sino que podía llegar hasta dotaciones en dinero o tomar a cargo los gastos de escolaridad de los más jóvenes.

Estas interacciones y las deducciones que eran su corolario, funcionaban como un tipo de impuesto social, o incluso como una deuda social multiforme, que se debía a la comunidad. La filosofía que sustentaba este impuesto social partía del principio según el cual, cada individuo era deudor de un patrimonio colectivo que no era solamente financiero, sino que abarcaba el saber, las técnicas, en resumen, la infraestructura material y de identidad sin la cual el individuo, abandonado a sí mismo, no podía emprender nada. De la contribución de cada uno a este patrimonio dependió la integridad moral de toda la sociedad, su fuerza común.

Pero pagar este impuesto o esta deuda, era al mismo tiempo endeudar a los otros, obligarlos, hacer valer créditos sobre ellos:

“manifestaciones de reconocimiento de parte del niño al que le he hemos pagado sus estudios, y que, una vez que tenga éxito, se verá obligado a dar su apoyo a sus padres, a sus hermanos menores, a los mayores de la familia ampliada, y sobre todo si logra tener una buena posición, a toda su comunidad de origen (su linaje, su pueblo); una intervención en favor del hijo cuando se debe algo al padre; un alojamiento de un joven pueblerino que busca empleo en la ciudad; cotizaciones para financiar un proyecto de modernización del pueblo; donaciones ostentatorias para los funerales que son organizados ahí, para mostrar su éxito, para honrar a la familia del difunto, para agradecer a los ancestros con quien éste último va a encontrarse...”¹⁶

Este sistema no estaba apoyado de ninguna manera por los textos jurídicos. Se basaba en la variedad de arreglos y de reglas consuetudinarias, en resumen, en un complejo de normas interiorizadas que definían, a final de cuentas, las *modalidades de sujeción y de control social legítimos*, ya sea en el

16 A. Marie, “No hay dinero: El endeudamiento insolvente y el acreedor estafado, dos figuras complementarias de la pobreza abidjanesa”. Revista Tiers monde, T. XXXVI, N° 142, 1995, pp. 305.

marco de las relaciones de clientela, del parentesco o incluso de sistemas de alianza más vastos. Es de esta manera como se garantizaba la reproducción de cada uno. Más importante aún, es así como se había formado un *derecho general* —a pesar de que era informal y no escrito— a la *protección, a la seguridad y a la asistencia*. Cada miembro de la comunidad podía pretender este derecho y beneficiarse a condición de que estuviese en regla con las normas en vigencia.

Todos estos dispositivos hacían que la cuestión social estuviera al mismo tiempo sobrepolitizada y despolitizada. Despolitizada en la medida en que, desde el punto de vista del Estado, lo que era un derecho ciudadano no confería derechos políticos como tales, ya sea que se tratase del derecho a la representación individual, de derechos sociales o de derecho al trabajo. Entre el Estado y el individuo se intercalaba la familia, el clan, el linaje, incluso la confraternidad religiosa. ¿El individuo se encontraba desprovisto de cualquier bien, privado de cualquier recurso y amenazado en su subsistencia misma? No le tocaba al Estado garantizarle las protecciones más elementales. Su parentela se encargaba de ello. ¿Estaba inmerso en la desherencia, el vagabundeo y la miseria? No tenía ningún derecho sobre el Estado con el cual no mantenía, en este campo en particular, ninguna relación frente a frente.

Sobrepolitización en la medida en que, así como lo hemos visto, la apropiación privada de los recursos públicos —uno de los soportes centrales del clientelismo— revestía a veces los rasgos de un mecanismo integrador, las utilidades acaparadas no eran, casi nunca, consumidas para el beneficio exclusivo de un solo individuo, incluso si, por otro lado, eran redistribuidas en función de las relaciones de vasallaje.

LA CUESTIÓN SOCIAL EN ÁFRICA: NUEVAS FRONTERAS

Ahora bien, todos los dispositivos de la protección social que acabamos de describir se encuentran hoy estremecidas por dos tipos de sacudidas. Se trata por un lado, de las obligaciones que el financiamiento y la estructura de los intercambios exteriores hacen pesar sobre las economías africanas. Se trata por un lado, del horizonte abierto por el triple proceso que representan:

1. la aparición de formas inéditas de movilización política, que es un error confundirlas con una transición hacia la democracia, puesto que en realidad participan, *in fine*, en la reproducción de situaciones autoritarias;

2. el desmoronamiento, luego la descomposición del Estado en un contexto de resurgimiento del modelo de la economía de predación que había caracterizado al África del Siglo XIX;
3. la aparente generalización de la guerra y de la violencia armada, como modalidades privilegiadas de resolución de conflictos. Estas sacudidas son susceptibles de ampliar las fracturas en el seno de las sociedades africanas, de la misma manera en que el conflicto de clases lo hizo anteriormente en el seno de las sociedades occidentales.

Pero por esclarecedora que sea, la diferencia con la experiencia occidental sigue siendo grande. Se sabe ahora que en Occidente, el conflicto sobre el trabajo, de la producción y de la apropiación de las ganancias no fue solamente un conflicto económico. Se basaba también en una representación del mundo, de la sociedad y de la soberanía política. A final, se jugaba también el devenir de un gigantesco trabajo de recomposición cultural cuyo compromiso era el paso a la sociedad de mercado.

Este paso pudo garantizarse por tres razones. Primero, el conflicto sobre el trabajo, la producción y la apropiación de las ganancias abrió la vía a la institucionalización de rupturas sociales, es decir a la legitimidad de convertirlas en sujetos de debate político e ideológico. En segundo lugar, este conflicto constituyó, en sí mismo, un poderoso vector de socialización y de integración de masa. Finalmente, en el tanto en que el modo de crecimiento capitalista lo autorizó, contribuyó con la regulación keynesiana de la economía al imponer una repartición de las ganancias favorable para el consumo de masa y la instauración de una forma de estado de compromiso: el Estado Providencia.

Ahora bien, la situación africana participa de una trayectoria diferente. La lucha de clases nunca fue severa. En la época del partido único, la defensa de los intereses materiales o de identidad no podían operarse en el seno de un movimiento social poderoso y reconocido. Por el momento, la marcha forzada hacia la economía de mercado y la sumisión a las obligaciones de la internacionalización de los intercambios se dieron mientras que el Estado perdió su capacidad de regular la economía sobre una base nacional y mientras que no lograba movilizar las energías alrededor de la modernización del sistema productivo. Los mecanismos de la representación se bloquearon (elecciones fraudulentas, debilidad de los parlamentos y de los sindicatos, fragmentación de lo que servía de sociedad civil). Las amenazas sobre la cohesión misma de la sociedad no solamente se agravan, como lo testimonia la proliferación de las guerras civiles y el aumento de golpes de Estado, y las sublevaciones de las fuerzas armadas. Pesan en lo sucesivo en aquellos campos donde lo que las personas tienen de específicamente humano, está comprometido.

La frontera macro económica

Desde comienzos de los años ochenta, se puso en marcha un conjunto de políticas de inspiración neo-liberales, cuyos efectos en el campo de lo social son cada vez más notorias. Las premisas de estos políticos, recordémoslo, son de dos tipos. Por un lado se justifica el imperativo de austeridad por la combinación de choques internos y externos generadores de déficits externos, que ya no son viables. La globalización acelerada de los sistemas comercial y financiero internacionales, la revolución de la información y de la comunicación han permitido la emergencia de un orden internacional inédito del cual África estaría prácticamente excluido. Al sumarle el agotamiento de los flujos financieros de concesión y que no son de concesión, la salida de la crisis exigiría de modificaciones fundamentales de la estructura de producción de las economías africanas. Dentro de esta perspectiva, serían inevitables una reconcentración en favor de las exportaciones y una estrategia volcada hacia el exterior.

Por otro lado, se explica que la organización económica regida por el libre juego de las fuerzas del mercado representa la forma más eficaz de asignación óptima de los recursos. El paso a una verdadera economía de mercado exigiría que el Estado se adaptara a la presión de las demandas sociales, es decir que se ponga entre paréntesis la capacidad de los individuos para ejercer su ciudadanía, o incluso que se debilite el juego de los derechos-créditos que permite a los individuos tener, no solamente derechos y obligaciones frente al Estado, sino que también derechos sobre él: derechos políticamente valorables, por ejemplo, en forma de servicios públicos como son el acceso a la educación o a la salud.

Por otro lado, el *Gobierno tutelar* que las instituciones financieras internacionales ejercen sobre los países africanos no se limita ya a imponer el respeto de los grandes principios y equilibrios macroeconómicos. En la práctica, la tutela de los acreedores internacionales ha sido considerablemente reforzada y se traduce en adelante en una gama de intervenciones directas en la gestión económica interna. Tal es el caso en materia de control del crédito, de la puesta en marcha de las privatizaciones, de la definición de las necesidades de consumo, de las políticas de importación, de los programas agrícolas, de reducción de costos y de control directo por parte del Tesoro. Cuatro consecuencias mayores derivan de esta situación.

Por un lado, el Estado no tiene ya ni los medios ni la capacidad de formular y de financiar políticas sociales dignas de llevar este nombre. Por el otro, su crédito se ha agotado, no le queda más que la valorización de la fuerza como respuesta a los problemas sociales. Por otro lado, cualquier fundamento a su intervención económica en la sociedad le ha sido negada por sus tutores internacionales, el alivio de la miseria y de la pobreza es adoptado

cada vez más por la caridad privada o pública internacional. Finalmente, con la ayuda del engranaje humano, la confusión entre la ética, lo jurídico, lo político y lo militar se ha acentuado y hace volar en pedazos la ficción que representa el principio de igualdad soberana entre los Estados.¹⁷

El empobrecimiento de las masas

La vía neo-liberal de salida de la crisis no permitió —por lo menos hasta el momento— restablecer el crecimiento.¹⁸ Por el contrario, a esta crisis profunda vino a unirse una crisis social de una amplitud inédita. Todos los estudios recientes indican que, sin ser la causa única, las políticas instauradas durante los años ochenta, abrieron la vía para una agudización de la pobreza y de la desigualdad de los ingresos.¹⁹ La profundidad de la pobreza está ligada a varios factores, uno de los más importantes es la precariedad del estatus del empleo.²⁰ En efecto, durante los últimos quince años, el mercado del trabajo se estratificó mucho por todas partes en África.

Ciertamente, el trabajo asalariado regular y protegido no ha desaparecido del todo. Pero la proporción de individuos que lo ejercen no ha dejado de bajar a un punto tal que se puede esbozar la hipótesis de una des-salarización de la fuerza del trabajo africana en este final de siglo. El trabajo irregular está en vías de generalización. Para grupos enteros de la población, la remuneración mensual ha sido reemplazada por pagos ocasionales. Desempleo declarado y desempleo disfrazado, exclusión a largo plazo, y por lo tanto no coyuntural, del mercado de trabajo golpean una proporción elevada de individuos y de familias.

Los apremios financieros se suman a otros determinantes, asistimos a una caída sensible de las tasas de escolarización. Las desigualdades de los ingresos se agrandan y el empobrecimiento golpea incluso a las clases medias. La *línea de indigencia* ha sido alcanzada en varias partes: la canasta de

17 Leer M.D. Perrot, *Desviaciones humanitarias, Estados de emergencia y derecho a la injerencia*. Ginebra, Prensa Universitaria de Francia, 1994.

18 Las razones de este fracaso son numerosas. Ver, en este plano, los análisis de B. Hibou, *África es proteccionista?* París Karthala, 1996.

19 Ver, a *guisa de ejemplo*, R. Kanbur, *La pobreza y las dimensiones sociales del ajuste estructural en Costa de Marfil*, Documento de trabajo N° 2, Washington, D.C. Banco Mundial, 1990; S.G. Lynch, *Income Distribution, Poverty and Consumer Preferences in Cameroon*, Cornell, Cornell Food and Nutrition Policy Program, Working Paper 16, 1991; E. O. Boateng et al. *A Poverty Profile for Ghana, 1987-88. Social Dimensions of Adjustment in Sub-Saharan África*, Working Paper N° 5, Washington D.C., World Bank, 1990.

20 Leer por ejemplo la encuesta de J. P. Lachaud (bajo la dirección de) *Pobreza y mercado del trabajo urbano en África Subsahariana: análisis comparativo*, Instituto Internacional de Estudios Sociales, Ginebra, 1994.

bienes necesarios para la estricta reproducción del individuo o del matrimonio no puede ser colmada. Literalmente las personas se ven privadas de dinero, y los dispositivos de protección social descritos anteriormente en adelante se han agarrutado.

El ajuste con rostro humano

Evocamos las dos ideas centrales que son la base de las políticas de austeridad que están en curso. La puesta en marcha de estas políticas, tal y como acabamos de sugerirlo, tiene incidencias profundas en la repartición de los ingresos y la satisfacción de las necesidades fundamentales. Conscientes de este problema, algunas instituciones financieras internacionales quisieron remediarlo. A título de ejemplo, la concepción del programa de préstamos de ajuste del Banco Mundial en África Subsahariana pretende dar lugar a las preocupaciones que suscita la pobreza. Con la ayuda del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), y el BAD (Banco Africano de Desarrollo), se lanzó desde 1987, un proyecto conocido con el nombre de Proyecto de dimensiones sociales del ajuste (DSA).

En la práctica, la acción en el campo de la lucha contra la pobreza continúa basándose en la idea según la cual no hay relación entre, por un lado la política económica, y por el otro, la situación social y la pobreza. Las iniciativas tomadas en el marco del proyecto DSA se basan en el principio según el cual una intervención del poder público en la esfera de las relaciones civiles y privadas es indeseable. El papel del Estado debería, por consiguiente, limitarse a garantizar la seguridad de los bienes, la libertad de las personas, la libertad de hacer empresas y el respeto de los contratos.

Según esta perspectiva, no existe entonces, en principio, tributo o deuda que el Estado deba pagar a los más necesitados, la noción de “deuda social” tiene como efecto solamente “absorber” inútilmente los ingresos e inhibir la libre iniciativa del individuo y sus energías creadoras. En el mejor de los casos, el alivio de la pobreza debería entonces dejarse a la inclinación libre y caritativa de los privados y a las organizaciones filantrópicas. En resumen, la única verdadera solución a la cuestión social es el mercado.

Esta es una de las razones por las que, para combatir la pobreza, el Banco no concibió sino dos posibilidades: o una política de intervención por la demanda (que sabemos agrava la pobreza en lugar de reducirla), o una estrategia de intervención por la oferta (que como ya sabemos en muchos casos, aumenta los ingresos hasta un nivel de absorción, pero es lenta para producir sus efectos). En este contexto, ¿será necesario recordar que en muchos países africanos el gasto público es un determinante esencial y que su estructura tiene efectos considerables sobre la pobreza?

Ahora bien, si hasta hace poco, los programas de estabilización financiera definidos de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional imponían una condicionalidad ligada al nivel del gasto público, los PAES (Programas de Ajuste Estructural) convenidos de acuerdo con el Banco se contentaban con una condicionalidad ligada a las intervenciones por la oferta. Que nosotros sepamos, ninguno de estos programas establece la condicionalidad ligada a la estructura de los gastos públicos. Tal condicionalidad permitiría sin embargo exigir el mantenimiento o el aumento de los gastos reales para los sectores fundamentales como la salud, los medicamentos, la enseñanza y la formación, la infraestructura, en resumen, todo lo que tiene que ver con la preservación, y con la multiplicación del capital humano. En el contexto actual, una estrategia de lucha contra la pobreza que se base en la prioridad sobre la monetarización de la satisfacción de las necesidades esenciales o incluso para la recuperación de los costos o únicamente los préstamos para la inversión no nos llevará lejos.

Intensificación de la coerción y de la represión

Ya hemos indicado que el Estado Africano postcolonial no dispone ya, ni de la latitud, ni de los medios para formular y financiar, en completa autonomía, políticas sociales o proyectos sociales dignos de llamarse así. El paso al multipartidismo no cambiará en nada esta impotencia. Hemos sugerido que, debido a la desregulación, la ciudadanía social no podrá estructurarse ya alrededor de la relación salarial. Hay que sacar algunas consecuencias de este bloqueo.

Observemos primero que en los países donde se han llevado a cabo esfuerzos dirigidos hacia una liberalización del sistema político, nos arriesgamos con enfrentar una contradicción entre la consagración (reciente o en proceso) de los derechos políticos del ciudadano y la imposibilidad en la cual se encuentra el Estado para honrar o garantizar sus derechos económicos y sociales. El problema de las condiciones económicas del ejercicio de los derechos políticos amenaza con presentarse con agudeza, la movilización de los derechos políticos con vistas a la conquista de los derechos sociales y económicos, arriesga con conducir a enfrentamientos violentos.

El fracaso de los programas de ajuste estructural y de la informalización acelerada de las economías africanas ha arrastrado ya una multiplicación de las actividades complementarias y de los pequeños oficios. Estos dos acontecimientos amenazan igualmente con conducir, a término, a la proliferación de los tráficos y de las actividades económicas “fuera de la ley”. Sabemos que en el centro de estas actividades se mezclan los códigos públicos, códigos privados, relaciones de poder y relaciones familiares, corrupción y derechos.

Pero se trata también de sistemas donde los actores tienen sus maneras, reconocidas o aceptadas, de formar y de garantizar los derechos al hacer objetivos los deberes referentes a la reproducción de los individuos, las condiciones de su enriquecimiento o de su desclasificación. La cuestión es entonces saber cómo estos procedimientos de informalidad pesan actualmente en la definición de la ciudadanía económica; y cómo las formas de la *ciudadanía económica* que nacen de este proceso se articulan al orden político que se está constituyendo.

Por no haber respondido a esta pregunta, contentémonos con observar que en situaciones de desmoronamiento, incluso de decadencia institucional (Camerún, Kenia, Costa de Marfil, Nigeria, Zaire, Sierra Leona), la informalización va de la mano con una privatización acelerada de la violencia pública. Lejos de frenar la generalización del sistema de clientela, un multipartidismo cuyas bases materiales se encuentran en la economía paralela, tiende a favorecer la proliferación de los derechos segmentados. Estos derechos están garantizados por hombres que ejercen mandatos administrativos o políticos que tiene, por ello, acceso a la vez a lo que queda de los recursos públicos y a lo que se ha acumulado gracias a la participación de redes paralelas. El conjunto es protegido después gracias a la garantía de impunidad que procura el control del aparato del Estado.

En estas situaciones, como en los países que han realizado progresos por la vía de la democracia, pero que han sido estrangulados por las obligaciones financieras internas y externas, el recurso a la asistencia puntual y a la intensificación de la represión arriesgan con reemplazar las políticas realizables. Ya, la represión de los levantamientos, el desarrollo de las intervenciones policiales, incluso militares contra los que se ha dado en llamar “pequeños delincuentes” y otros “marginales”, la constitución de brigadas anti *gangsters*, la represión de los sindicatos, la multiplicación de las formas semi-privadas de administración de la justicia, la constitución de milicias privadas o de formaciones paramilitares que escapan a cualquier jurisdicción indican que una posible política de lucha contra los pobres reside precisamente en la intensificación de la represión. Tal es sobre todo el caso de los Estados donde al momento de la restauración autoritaria, el empobrecimiento de las masas no constituye solamente una amenaza social, sino que también una amenaza de orden político simplemente.

Conflictos, guerras e injerencia humanitaria

Para las sociedades inmersas en la espiral de la guerra, y de la destrucción, no podemos del todo hablar de política social. Las obligaciones que pesan sobre ellas son de un orden totalmente distinto. Por un lado, estos

Estados no disponen de un espacio de soberanía homogénea y claramente delimitada. La fragmentación territorial es tal que la uniformidad y la validez de las normas jurídicas es aleatoria. El Estado juega solamente un papel de organizador estratégico. Por otro lado, aprovechando las guerras y los genocidios, los individuos están cada vez más alejados de las formas anteriores de dependencia y de solidaridad, el menos en una primera fase del conflicto, incluso si, en el exilio, se esfuerzan por recomponerlas o apegarse al imaginario que los subtendía.²¹

Finalmente, al multiplicarse las víctimas, al acelerar el proceso de destrucción institucional, al hacer padecer de hambre a la población civil y al forzarla al éxodo, la guerra tiende a debilitar las formas de sociabilidad intermedia y a remplazarlas por sistemas de Gobiernos divididos y rivales. En lugar de políticas sociales, la ayuda humanitaria se transforma en la única forma de intervención. Por este hecho, esta ayuda es una fuente de abastecimiento para los combatientes. Ellos pueden atribuirse partes completas de los cargamentos, tomar impuestos, retener como rehenes a los responsables de las agencias humanitarias encargadas de la distribución de los subsidios internacionales.

Las consecuencias de la economía de mercado

Voluntariamente nos abstendremos de responder, en lo abstracto, a la cuestión de saber a cuáles supuestos morales y éticos debemos aferrar el desarrollo simultáneo de una economía de mercado y de un régimen de libertad en las condiciones africanas actuales. Sin embargo merece la pena sugerir dos hipótesis.

Primero, si tal afianzamiento llegara a darse teniendo como única base el utilitarismo vulgar que domina el pensamiento y la reflexión de las instituciones financieras internacionales, cuya tutela pesa en las escogencias económicas africanas, su costo social y humano sería prohibitivo. En segundo lugar, la idea según la cual la economía de mercado no presupone ninguna finalidad colectiva y que, dejados a sí mismos, los comportamientos individuales terminan por convergir hacia un orden social óptimo, condujo en África al desorden, a la guerra y a la anarquía. En otro plano: ¿será totalmente cierto que, en las condiciones actuales, libertad política y eficacia económica son compatibles en África?

21 Ver. R. Lemarchand, *Burundi, Ethnocide as Discourse and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994; F. M. Deng, *War of Visions, Conflict and identities in the Sudan*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1995.; y la obra *Purity and Exile*, Chicago, Chicago University Press, 1995.

Finalmente, ¿será cierto que el desarrollo de las relaciones de mercado supone, en todas partes, la liberación del individuo de los lazos con la comunidad a la que pertenece, ya sea familiar, étnica o religiosa? Evidentemente, la respuesta a estas preguntas depende de la relación que una sociedad decida instaurar, en un momento dado, entre el valor de los objetos y la calidad de las personas. Ahora bien, tal decisión es el resultado, no de un decreto, sino de luchas concretas e históricas.